

# UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

## INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

### MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

#### **A Desindustrialização da África Sub-Sahariana: As Implicações Práticas de um Debate Teórico**

Aurélio Porfírio Floriano

**Orientação:** Professor Doutor Manuel Ennes Ferreira

**Júri:**

**Presidente:** Doutor Adelino Torres Guimarães, professor catedrático do Instituto Superior Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa;

**Vogais:** Doutor Raul Manuel Gonçalves Lopes, professor associado do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa;

Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, professor auxiliar do Instituto Superior Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

**30 de Abril de 2004**

# ÍNDICE

<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>ESCOLHA DO TEMA.....</b>	<b>9</b>
<b>OBJECTIVO .....</b>	<b>11</b>
<b>HIPÓTESE DE TRABALHO.....</b>	<b>12</b>
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>13</b>
<b>ESTRUTURA .....</b>	<b>13</b>
 <b>I PARTE: A DISCUSSÃO TEÓRICA DA INDUSTRIALIZAÇÃO .....</b>	 <b>17</b>
<b>CAPÍTULO I: A INDUSTRIALIZAÇÃO: O CAMINHO DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>18</b>
1. <i>O Nascimento da Economia do Desenvolvimento .....</i>	<i>18</i>
1.1. A Indústria na Economia do Desenvolvimento .....	18
1.2. A Indústria e a Mudança Estrutural .....	22
1.3. A Indústria e o Pessimismo em relação ao Comércio Internacional .....	23
1.4. A relação entre Indústria e Agricultura .....	24
2. <i>Perspectivas Recentes da Industrialização .....</i>	<i>25</i>
2.1. A Indústria e a Redução da Pobreza .....	27
3. <i>A Indústria e a importância da Política Industrial .....</i>	<i>27</i>
<b>CAPÍTULO II: A PERSPECTIVA ESTRUTURALISTA.....</b>	<b>29</b>
1. <i>Pessimismo em relação ao comércio internacional.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Estratégia “Inward-Looking” ou Industrialização por Substituição de Importações.....</i>	<i>32</i>
2.1. Principais aspectos da substituição de importações.....	33
2.1.1. O argumento da indústria nascente .....	34
2.2. As fases da Industrialização por Substituição de Importações .....	36
2.2.1. Economias de Escala e Indivisibilidades.....	38
3. <i>Críticas à Perspectiva “Inward-Looking” .....</i>	<i>39</i>
4. <i>Externalidades e Linkages .....</i>	<i>42</i>
4.1. Externalidades .....	42
4.2. “Linkages” .....	44
5. <i>Especialização Industrial e Rendimentos Dinâmicos Crescentes.....</i>	<i>46</i>
<b>CAPÍTULO III: O RESSURGIMENTO NEOCLÁSSICO .....</b>	<b>48</b>
1. <i>Estratégia “Outward-Looking” ou Industrialização por Promoção de Exportações .....</i>	<i>49</i>
1.1. Principais aspectos da Promoção de Exportações.....	50
1.1.1. Economias de Escala e Indivisibilidades.....	51
1.1.2. Argumento da Indústria Nascente .....	52
2. <i>Determinantes do Sucesso dos NPI ou uma Crítica à Supremacia das Políticas Outward-Looking .....</i>	<i>52</i>
3. <i>Revolução do Pensamento do Desenvolvimento: o Ressurgimento Neoclássico.....</i>	<i>53</i>
3.1. Conceitos Metodológicos do Modelo Teórico Neoclássico.....	54
3.1.1. Modelo teórico neoclássico na base da política industrial.....	56
4. <i>Contexto Histórico da Ascensão do FMI e Banco Mundial: A crise da Dívida .....</i>	<i>59</i>
4.1. Modelos Económicos Centrais da Abordagem do FMI.....	60
4.2. Modelos Económicos Centrais da Perspectiva do Banco Mundial .....	62
4.2.1. Pressupostos do Modelo.....	62
4.2.2. O Modelo do Banco Mundial.....	62
5. <i>O Conteúdo da Condicionalidade: As Recomendações de Políticas Económicas do FMI e Banco Mundial.....</i>	<i>65</i>
5.1. Políticas Económicas de Estabilização .....	66
5.2. Políticas Económicas de Ajustamento Estrutural .....	68
5.3. Estado vs. Mercado .....	71

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO TEÓRICO SUBJACENTE À POLÍTICA INDUSTRIAL DOS ANOS 80 E 90**

<i>Nota metodológica</i> .....	74
<i>1. Adaptabilidade dos Pressupostos do Modelo às Características Específicas da Crise Africana</i> ...	75
1.1. Características estruturais das Economias Africanas.....	75
<i>2. Inconsistência do Modelo Teórico Neoclássico</i> .....	76
2.1. Crítica às hipóteses teóricas do modelo FMI.....	77
2.2. Crítica às hipóteses do modelo do Banco Mundial.....	78
2.3. Insuficiente justificação teórica: Teoria do <i>Second-Best</i> e Fronteira de Possibilidades de Produção .....	79
2.4. Insuficiente Justificação Teórica: Teoria das Vantagens Comparativas .....	80
2.5. Insuficiente Justificação Teórica: Falhas de Mercado e de Estado .....	81
<i>3. Homo Africanus: Outras Racionalidades</i> .....	82
3.1. A Economia Informal.....	84
3.2. Empresariado Privado e Pequenas e Médias Empresas .....	85
3.3. A Privatização e o Empreendedorismo Autóctone .....	87
<i>4. Incoerência da Actuação do Banco Mundial e FMI</i> .....	88
4.1. A incoerência entre objectivos e práticas .....	89
4.2. A marginalização de África na nova economia mundial .....	90
4.3. A responsabilidade do Banco Mundial e FMI .....	91
4.4. A natureza “ligada” da ajuda bilateral .....	92
4.5. A natureza do Investimento Directo Estrangeiro .....	92
4.6. A relação doador-destinatário .....	94
4.7. Redução da Pobreza .....	94
4.8. Consequências Sociais da Liberalização .....	95
4.9. Velocidade do ajustamento.....	95
<i>5. Incoerência das Políticas Económicas</i> .....	96
5.1. Contracção da procura/redução da despesa .....	97
5.2. Política Monetária e Fiscal .....	97
5.2.1. Política Monetária .....	98
5.2.2. Política Fiscal.....	99
5.2.3. Redução do Estado.....	100
5.3. Liberalização dos Preços .....	100
5.3.1. Desvalorização .....	101
5.3.2. Liberalização Financeira .....	103
5.3.3. Liberalização das Importações .....	105
5.3.5. A consequente Desindustrialização .....	106

## **II PARTE: A INDUSTRIALIZAÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E NA ÁFRICA SUB-SAHARIANA**

### **CAPÍTULO V: A INDUSTRIALIZAÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: DAS DÉCADAS DE 60 A 90**

.....	108
<i>1. O despontar industrial nos Países em Desenvolvimento</i> .....	108
1.1. Evolução da estrutura industrial dos países em desenvolvimento: décadas de 60 e 70 .....	110
1.1.1. Crescimento da produção industrial.....	110
1.1.2. Crescimento do emprego.....	112
1.1.3. Composição do <i>Output</i> manufacturado .....	113
1.1.4. Composição das exportações .....	114
1.1.5. Desigualdade entre os países em desenvolvimento .....	115
1.2. As economias em desenvolvimento eram industrializadas? .....	117
<i>2. Década de 80: a procura das causas da crise industrial</i> .....	117
2.1. A evolução da produção industrial: décadas de 80 e 90 .....	117
2.2. Causas da Crise Industrial .....	121
2.2.1. Factores internos da crise .....	121
2.2.2. Factores externos da crise .....	125

### **CAPÍTULO VI: O CASO DA ÁFRICA SUB-SAHARIANA: A EVIDÊNCIA EMPÍRICA DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO E OS PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTAMENTO**

.....	128
<i>1. O conceito de Desindustrialização</i> .....	128
<i>2. Desindustrialização: Teste empíricos já realizados</i> .....	130
<i>3. A crise industrial e a Desindustrialização</i> .....	131
3.1. Casos particulares de Desindustrialização na África Sub-Sahariana .....	133

3.2. O reflexo dos conteúdos da condicionalidade na crise industrial .....	138
3.3. Relação temporal a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural e a desindustrialização africana.....	140
3.4. Conclusões da análise empírica .....	150

### **III PARTE: O CAMINHO A SEGUIR NA ÁFRICA SUB-SAHARIANA** **CAPÍTULO VII ..... 152**

#### **CAPÍTULO VII: A MEDIDA DO ERRO: A NECESSIDADE DE UMA ALTERNATIVA ..... 153**

<i>1. Avaliação empírica dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural: a condicionalidade em questão.....</i>	<i>153</i>
<i>2. A necessidade de alterações nos programas do FMI e do Banco Mundial.....</i>	<i>156</i>
<i>3. A discussão da indústria no futuro da África Sub-Sahariana.....</i>	<i>158</i>
<i>4. Alternativas em termos de Política Industrial .....</i>	<i>159</i>
4.1. Incentivos, Capacidades e Instituições .....	160
4.2. Abordagem da Capacidade Tecnológica .....	162
4.3. Falhas de Mercado e intervenção do Estado na economia.....	163
4.4. Incentivos à Mudança Estrutural .....	164
4.5. Grau de abertura de uma economia .....	165
4.6. Integração regional e política industrial.....	165
4.7. A política industrial e a redução da pobreza.....	166
<i>5. Nova Parceria para o Desenvolvimento de África: a perspectiva africana .....</i>	<i>167</i>

#### **CAPÍTULO VIII: LIÇÕES DAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONALISTA E ASIÁTICA .... 170**

<i>1. O Papel da Instituições.....</i>	<i>170</i>
1.1. Principais Correntes Institucionalistas: análise comparativa .....	171
1.1.1. Direitos de propriedade .....	171
1.1.2. Direitos de propriedade e agricultura .....	171
1.1.3. Mercado e preços .....	172
1.1.4. Moeda e Instituições financeiras .....	172
1.1.5. Empresas .....	173
1.1.6. O Estado e o Mercado .....	173
1.2. Implicações Políticas da Teoria Institucional: destaque para a Velha Teoria Institucionalista.....	174
<i>2. O Modelo de Desenvolvimento Industrial Asiático.....</i>	<i>175</i>
2.1. A interpretação neoclássica do sucesso asiático .....	175
2.2. O Modelo Asiático .....	177
2.2.1. Capital Humano e Social.....	177
2.2.2. Infra-estruturas.....	177
2.2.3. Agricultura .....	178
2.2.4. Política Laboral e Salarial .....	178
2.2.5. Política Comercial e Taxa de Câmbio.....	179
2.2.6. Investimento Directo Estrangeiro.....	179
2.2.7. Crédito e Finanças.....	179
2.2.8. Empreendedorismo, o Estado e a Estrutura Industrial.....	180
2.3. <i>Governing the Market</i> ou o papel determinante do Estado.....	181
2.4. Recomendações em termos de política económica.....	182
2.5. A adaptabilidade do modelo da Ásia Oriental à África Sub-Sahariana .....	185

#### **CONCLUSÕES FINAIS..... 187**

#### **BIBLIOGRAFIA ..... 191**

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ASS** – África Sub-Sahariana

**ESAF** – Enhanced Structural Adjustment Facility

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**HIPC** – Heavily Indebted Poor Countries

**ISI** – Industrialização por Substituição de Importações

**MVA** – Manufactured Value Added

**NPI** – Novos Países Industrializados

**NTI** – Novas Teorias Institucionalistas

**PME** – Pequenas e Médias Empresas

**PRSP** – Poverty Reduction Strategy Papers

**PRGF** – Poverty Reduction and Growth Facility

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PNB** – Produto Nacional Bruto

**PED** – Países em Desenvolvimento

**PMD** – Países Menos Desenvolvidos

**RMSM** – Revised Minimum Standard Model

**SAF** – Structural Adjustment Facility

**SDR** – Direitos Especiais de Saque

**UNIDO** – United Nations Industrial Development Organization

**UNCTAD** – United Nations Conference on Trade and Development

**VTI** – Velhas Teorias Institucionalistas

## LISTA DE QUADROS

- Medidas de Estabilização do FMI.....p. 67
- Medidas de Ajustamento Estrutural do Banco Mundial.....p. 70
- Taxas de Crescimento Anual Constantes do MVA mundial, por grupo económico, 1960-77.....p. 111
- Percentagem dos Países em Desenvolvimento no Valor Acrescentados das Manufaturas Mundial, 1960-1975.....p. 112
- Índice do Emprego Industrial nas Economias em Desenvolvimento, 1968-80.....p.113
- Composição do *Output* Manufacturado nos Países em Desenvolvimento e nas Economias de Mercado Desenvolvidas, 1963-80.....p. 114
- Exportação de Manufaturas: Crescimento por Sector para os Países em Desenvolvimento (PED) não Exportadores de Petróleo e no Mundo, 1973-1982.....p. 115
- Percentagem das regiões em desenvolvimento no MVA mundial e aumento anual do *output* manufactureiro, 1960-75.....p. 116
- Contribuição de alguns PED para o MVA de todos os PED, 1966-1975.....p. 117
- Percentagem do MVA na produção mundial de manufaturas, 1970-1994 (%).....p. 118
- Percentagem do MVA no PNB em 1960, 1970 e 1990.....p. 119
- Percentagem dos Países Menos Desenvolvidos no MVA global, 1980-1998, anos seleccionados.....p. 120
- Distribuição do MVA mundial por Ramos (peso %) .....p. 120
- Crescimento Real Anual Médio do MVA e PNB.....p. 132
- MVA per capita em US\$ a preços constantes 1990.....p. 132
- Gana Comparação Internacional da Performance Industrial.....p. 133
- Tanzânia Comparação Internacional da Performance Industrial.....p. 135
- Zimbabwe Comparação Internacional da Performance Industrial.....p. 136
- Zimbabwe – Crescimento real anual médio e estrutura do MVA de 2 dígitos da ISIC (Rev. 2).....p. 137
- Conteúdos da Condicionalidade, 1979-8 (em %).....p. 138
- Conteúdos das Operações de Empréstimo, 1979-89 (em %).....p. 139

- Mapa temporal dos acordos com o FMI e BM por países da África Sub-Sahariana, 1980-89.....p. 141
- Mapa temporal dos acordos com o FMI para compra de moeda e SDR a), por países da África Sub-Sahariana.....p. 142
- Novos Acordos com o FMI por países da África Sub-Sahariana, 1991-2002....p.143

## LISTA DE GRÁFICOS

- **Figura 1:** Modelo com dois bens, representando os ganhos com o comércio.....p. 57
- **Gráfico 1** – Crescimento Anual do PNB (em %) África Sub-Sahariana.....p. 143
- **Gráfico 2** – Valor Acrescentado Industrial (% do PNB).....p. 144
- **Gráfico 3** – Crescimento Anual do Valor Acrescentado Industrial (em %). ....p. 145
- **Gráfico 4** – Comparação entre o crescimento anual do MVA e PNB.....p.146
- **Gráfico 5** – Comparação entre Exportações e Importações de Manufaturas (% das mercadorias exportadas e importadas).....p. 147
- **Gráfico 6** – Exportações e Importações (% do PNB).....p. 148



# INTRODUÇÃO

## Escolha do Tema

Imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, a questão do crescimento económico passou a assumir uma importância preponderante. Nessa época, e no que mais em particular diz respeito aos então países em vias de desenvolvimento, é considerado como factor determinante do crescimento económico a acumulação de capital, a par da aplicação de uma estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização. À semelhança daquilo que se tinha verificado nos países desenvolvidos, a industrialização era considerada o caminho para o progresso.

Naqueles países, as décadas de 50 e 60 foram um período de forte presença do Estado, quer ao nível do planeamento económico quer enquanto agente económico. Por outro lado, a estratégia de industrialização voltada para dentro, consubstanciada naquilo que se designa por industrialização por substituição de importações, determina toda a política económica de apoio às políticas desenvolvimentistas.

A década de 70 marcou o início, e a de 80 a consolidação, de uma nova corrente teórica. As suas características principais assentam no papel primordial do mercado, uma aposta na liberalização económica e na privatização. A mudança de política implicou uma alteração de prioridades, não comprometendo porém a importância atribuída à indústria.

A indústria é determinante no processo de crescimento económico porque a actividade do sector manufactureiro permite acumular ganhos de eficiência, através do *learning-by-doing* e dos rendimentos crescentes à escala, derivados da especialização e mecanização, e pelo papel da inovação tecnológica. Isto permite um crescimento da produtividade deste sector muito superior à média, o que constitui um contributo essencial para o crescimento do produto e da produtividade da economia como um todo. Desta forma, o sector industrial tem sido o principal responsável pelo aumento da produtividade e pela boa

performance económica, como testemunha o sucesso das Novos Países Industrializados do Sudoeste Asiático.

No entanto, desde os meados da década de 80, tem-se assistido a um declínio do desenvolvimento do sector manufactureiro, quer na América Latina quer na África Sub-Sahariana (ASS). Em muitos países africanos verifica-se mesmo uma desindustrialização e uma redução da capacidade produtiva das manufacturas, o que contribui para que esse continente continue o menos industrializado do mundo. O não-desenvolvimento da ASS e a sua progressiva marginalização na economia internacional são duas consequências óbvias.

O combate à pobreza e a luta pelo desenvolvimento dos países mais pobres continuam a constituir objectivos fundamentais a alcançar, o que tem crescentemente reunido consenso na comunidade internacional. Isto mesmo tem ficado patente nas cimeiras da Nações Unidas. A Declaração do Milénio, fruto da Cimeira do Milénio realizada em 2000, pretende, até 2015, e num esforço conjunto, reduzir para metade o número de pessoas a viver na condição de pobreza extrema. A Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, México, 2002) defendeu a urgente necessidade de intensificar a colaboração entre todos os intervenientes, tendo em vista a promoção do crescimento económico sustentado nos países em desenvolvimento. Ainda mais recentemente, a Cimeira de Joanesburgo (África do Sul, Setembro de 2002), dedicada ao Desenvolvimento Sustentável, reafirma a necessidade de promover o crescimento económico nos países em desenvolvimento, e em especial na ASS. Ora tudo isto implica um aumento significativo das taxas de crescimento económico *per capita*. Esse crescimento económico não poderá estar dissociado de uma aposta na indústria.

A importância da industrialização no processo de crescimento económico nos países em desenvolvimento, e em particular na África Sub-Sahariana, torna relevante uma investigação sobre esta temática. O facto de se assistir aí a processos de desindustrialização, vem aumentar ainda mais a importância da discussão teórica dos modelos que lhe estão subjacentes e as suas implicações práticas.

## Objectivo

O percurso dos países africanos no que respeita à política económica tem sofrido influências diversas desde os finais dos anos 50. Durante as décadas de 60 e 70, as políticas estruturalistas, de influência Keynesiana, marcaram o panorama económico. Os factores identificados como determinantes do crescimento e da industrialização eram a acumulação de capital, a taxa de poupança e o planeamento económico (intervenção estatal), optando, a maioria, pela substituição de importações enquanto orientação estratégica para a industrialização.

A década de 80 assiste à deterioração da situação económica da ASS, no que foi acompanhada por uma viragem em termos da política económica. Os países africanos foram sujeitos a condicionantes, ao nível desta última, para a obtenção de novos financiamentos. Essas condicionantes constituem aquilo que é vulgarmente designado por *Washington Consensus*, pois aos programas de estabilização conjuntural do Fundo Monetário Internacional juntam-se os programas de ajustamento estrutural do Grupo do Banco Mundial. Os pressupostos teóricos que estão na base dessa concepção são, essencialmente, os da corrente monetarista, de cariz neoclássico. As políticas de estabilização são marcadamente contraccionistas, procurando restringir a procura, através da manipulação de variáveis monetárias, consideradas como a origem dos desequilíbrios. As políticas de ajustamento incidem mais na esfera real da economia, procurando a alteração da estrutura económica, numa perspectiva neoliberal: liberalização, desregulamentação e privatização.

Este novo conceptual teórico tem um impacto que interessa determinar, uma vez que os países estão sujeitos à sua adopção. As recomendações ao nível da política económica, nomeadamente as políticas comerciais, cambiais e monetária, poderão produzir efeitos negativos no sector industrial. As medidas recomendadas têm vindo a provocar o declínio nas empresas do Estado, não se mostrando capazes de garantir a sua substituição pela iniciativa privada, como pretendiam. Desta forma, tem-se assistido a um processo de estagnação industrial

ou mesmo de desindustrialização, em muitos dos países africanos onde esses programas foram implementados, forçando-os a circunscrever as suas actividades económicas à exploração dos recursos naturais e agrícolas.

Constitui, por isso, objectivo central desta investigação discutir a aderência e a aplicabilidade dos pressupostos teóricos dos modelos que suportaram ou que suportam actualmente as diversas tentativas de industrialização na ASS, considerando igualmente as suas implicações práticas. Deste modo, a compreensão do fenómeno da desindustrialização a que se tem assistido na ASS, e que não tem contribuído para o crescimento económico e desenvolvimento da região, poderá ficar melhor clarificado.

### **Hipótese de Trabalho**

O conceito de desindustrialização assume uma conotação particular na presente dissertação, quando reflectimos sobre a situação da indústria na África Sub-Sahariana. Na sua forma mais simples, pode ser entendida como uma redução absoluta do valor acrescentado das manufacturas ou uma queda da proporção de manufacturas no rendimento nacional. Efectivamente, está também associada à redução da percentagem de população empregue no sector industrial e à redução da produtividade do sector industrial.

A hipótese subjacente à elaboração desta dissertação é que o processo de desindustrialização não pode ser dissociado da política económica seguida, nomeadamente no caso da África Sub-Sahariana. Se as estratégias industriais adoptadas por muitos países africanos, nos anos 60 e 70, foram baseadas em pressupostos irrealistas, as políticas de estabilização e ajustamento estrutural, que caracterizaram os anos 80 e 90, também não proporcionaram o crescimento industrial esperado.

De outro modo dito, a desindustrialização seria o resultado do conjunto de políticas económicas impostas pelos programas de estabilização e ajustamento estrutural. Aliás, a base da discussão teórica nesta dissertação assenta

precisamente na sua influência na desindustrialização que ali se tem registado nas duas últimas décadas.

### **Metodologia**

Ao nível metodológico, o trabalho irá ter uma vertente exclusivamente teórica, onde se pretende discutir os conceitos e hipóteses teóricas que estão na base das políticas seguidas. Pretende-se não tanto fazer uma crítica pura das hipóteses, nomeadamente do seu realismo, mas encará-las de uma forma mais sócio-económica, isto é, confrontá-las com as especificidades dos países em desenvolvimento. Ou seja, pretende-se verificar se os modelos utilizados para a determinação das políticas económicas são criados a partir de hipóteses que reflectem ou não a realidade dos países em desenvolvimento, nomeadamente da África Sub-Sahariana.

Em complemento, este trabalho de investigação fará recurso à análise empírica de dados estatísticos. Os dados serão recolhidos de fontes estatísticas credíveis, nomeadamente de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e instituições das Nações Unidas. As séries estatísticas permitirão estudar a evolução dos principais indicadores industriais, como as exportações de manufacturas, a proporção da produção de manufacturas no PIB, o valor acrescentado das manufacturas, a percentagem de emprego industrial no emprego total e ainda a produtividade industrial na produtividade total.

### **Estrutura**

A Primeira Parte incide sobre a discussão teórica da industrialização. O capítulo I discorre sobre a importância da industrialização enquanto forma de atingir o crescimento económico. O sector manufactureiro constitui a pedra basilar da estrutura produtiva nacional, desempenhando a função de motor do

crescimento. O seu contributo para a criação de emprego e para o aumento da produtividade das economias é essencial. No contexto da crescente inserção das economias em desenvolvimento no mercado global, a exportação de produtos manufacturados configura-se uma das poucas, senão mesmo a principal, alternativa para criar valor acrescentado.

O capítulo II pretende analisar as principais correntes teóricas e as políticas correspondentes ao nível da promoção industrial. Será, por isso, dedicado à corrente de influência Keynesiana, o Estruturalismo, que marcou as décadas de 50 e 60. Este corrente teórico desempenhou um papel marcante até à década de sessenta, constituindo o principal instrumento para promover o crescimento industrial e, conseqüentemente, o desenvolvimento.

O capítulo III pretende continuar pelas décadas seguintes, reflectindo o ressurgimento Neoclássico patente nesse período. Efectivamente, no panorama *macroeconómico* mundial emergiu, como teoria hegemónica, a neoclássica, cujas implicações em termos industriais importa identificar. Essa nova concepção teórica é o reflexo do falhanço, das anteriores políticas estruturalistas, em promover o almejado crescimento.

No capítulo seguinte, pretende-se fazer uma discussão dos seus conceitos e hipóteses de forma a inferir sobre a sua adaptabilidade à realidade dos países da África Sub-Sahariana, que regridem a nível industrial. A adaptabilidade e consistência do modelo teórico será objecto de reflexão, procurando-se responder à questão – será que o modelo teórico e conceptual proposto pela teoria neoclássica, que está na base da elaboração dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural, tem as características adequadas para promover um processo de industrialização bem sucedido?

Na Segunda Parte, pretende-se efectuar a análise temporal da industrialização dos países em desenvolvimento e da África Sub-Sahariana, em particular.

No capítulo IV pretende traçar o percurso industrial dos países em desenvolvimento, a partir da década de 60. Assiste-se, neste período, às primeiras experiências de desenvolvimento bem sucedidas, como é o caso dos Países do

Sudeste Asiático, conhecidos como Novos Países Industrializados. No entanto, alguns países desenvolveram uma estrutura industrial, seguindo uma estratégia *inward-looking*, de que a ASS é um exemplo claro e exagerado na sua aplicação. E a partir de meados da década de 80, os países estavam embrenhados numa forte crise de desempenho industrial.

Este capítulo prossegue analisando as causas dessa crise. Os anos 80 foram marcados por uma viragem nas estratégias de desenvolvimento. No entanto, ao longo dessa década, as exportações dos países em desenvolvimento, nomeadamente da África Sub-Sahariana, continuaram a ser constituídas maioritariamente por recursos naturais e trabalho pouco qualificado. Para além disso, tem-se assistido a um declínio do desenvolvimento do sector manufactureiro, à redução do emprego no sector e à redução do seu valor acrescentado.

O capítulo VI debruça-se sobre o caso particular da África Sub-Sahariana e a avaliação empírica da desindustrialização, como consequência das políticas de estabilização e ajustamento estrutural. Pretende clarificar o conceito de Desindustrialização, analisar os estudos empíricos já realizados e verificar a evolução temporal dos indicadores da performance industrial, nomeadamente do valor acrescentado das manufacturas, do peso das manufacturas no PIB, do emprego industrial e da produtividade industrial, relacionando-os com os instrumentos da condicionalidade, com o intuito de estabelecer relações entre ambos.

Na Parte final deste trabalho de investigação, e aproveitando os contributos da discussão anterior, procura-se reflectir sobre a necessidade de uma alternativa ao quadro conceptual actualmente vigente em termos de política económica e, em particular, política industrial. Reconhecendo que os programas de estabilização e ajustamento estrutural pouco contribuíram para a formação dos elementos essenciais da matriz competitiva, como o investimento em infra-estruturas, construção de capacidade institucional, progresso tecnológico e melhoria da gestão, avançam-se algumas alternativas, identificadas no capítulo VII.

O capítulo VIII pretende aprofundar os contributos que o modelo de desenvolvimento económico asiático, bem como a corrente institucionalista, podem prover para traçar um novo caminho de desenvolvimento a seguir pela África Sub-Sahariana.



## **I PARTE**

### **A Discussão Teórica da Industrialização**

## **CAPÍTULO I**

### **A Industrialização: o Caminho do Desenvolvimento**

#### **1. O Nascimento da Economia do Desenvolvimento**

A economia do desenvolvimento é um corpo teórico que começa a ganhar forma a seguir à Segunda Guerra Mundial, prestando atenção às questões do progresso económico das regiões menos desenvolvidas. Do conjunto dos primeiros pensadores nesta área destacam-se Ragnar Nurkse, Paul Rosenstein-Rodan, Albert Hirschman, Sir Arthur Lewis, Walt Whitman Rostow, entre outros.

Embora as suas ideias sejam muitas vezes diferentes, partilham um conjunto de premissas similares. Todos eles, em diferentes graus, têm em comum a adopção da perspectiva Keynesiana da macroeconomia, o enfoque nos fenómenos agregados, como a poupança ou o investimento, e a relevância atribuída a procura agregada enquanto factor determinante da performance económica. Na função atribuída ao Estado, defendem a sua intervenção em larga escala como forma de estímulo ao crescimento económico, partilhando mais uma vez a visão keynesiana.

##### **1.1. A Indústria na Economia do Desenvolvimento**

Os primeiros economistas do desenvolvimento identificam a industrialização como a força motriz do crescimento, constituindo esta um impulso para os restantes sectores da economia. O desenvolvimento é a conjugação de crescimento económico com um processo de mudança estrutural, e a indústria reúne precisamente o dinamismo necessário para alterar a estrutura tradicional das economias menos desenvolvidas (Meier, 1989a, p. 277).

O argumento da industrialização tem o apoio de Paul Rosenstein-Rodan, destacando as economias externas dela resultantes e o imperativo de um *big*

*push*, que assume a forma de um montante mínimo de investimento industrial necessário para desencadear o desenvolvimento. O autor considera que o investimento do Estado é determinante, porque a industrialização possibilita a transmissão de competências e qualificações aos recursos humanos, contribuindo para a sua formação. No entanto, o argumento mais importante em favor da industrialização planeada de larga escala surge da complementaridade entre as diferentes indústrias. «Um conjunto de “economias externas” irão ser despoletadas quando um sistema industrial diversificado for criado.»<sup>1</sup>

Rosenstein-Rodan está associado à teoria do *big push* que reforça esta ideia de investimento industrial de grande dimensão. A indivisibilidade dos *inputs* ou dos *outputs* origina rendimentos crescentes, isto é, economias de escala, que influenciam a dimensão óptima das empresas, tornando-a bastante considerável (Meier, 1989a, p. 281). Esta indivisibilidade está presentes no *social overhead capital*, que inclui todas as indústrias básicas, acabando por constituir um obstáculo ao próprio desenvolvimento. Torna-se necessário, por isso, um *big push* de investimento industrial para iniciar uma reacção em cadeia de círculos virtuosos e investimentos complementares, que se iriam alastrar em diversas direcções através de todo o sistema económico (Cypher e Dietz, 1997, p. 137).

O argumento do *big push* de Rosenstein-Rodan é reforçado com a teoria do crescimento equilibrado de Nurkse. Este autor defende a necessidade do aumento do capital empregue num largo conjunto de indústrias para se atingir o nível crítico de industrialização, ou seja, destaca a importância da acumulação de capital. Nas suas palavras, aponta que a solução parece ser «um padrão equilibrado de investimento num número considerável de indústrias diferentes, para que as pessoas trabalhando de forma mais produtiva, com mais capital e técnicas melhoradas, possam tornar-se clientes umas das outras. (...) Desta forma, um padrão de investimento apoiado mutuamente em diferentes linhas de produção, pode alargar o mercado e ajudar a preencher o vácuo na economia

---

<sup>1</sup> Rosenstein-Rodan, Paul (1943), “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, June-September, pp. 204-7; “Notes from the ‘Big Push’,” in Howard S. Ellis (ed.), *Economic Development for Latin America*, Macmillan and Co. Ltd.; St. Martin’s Press, New York, 1961, pp. 57-58, 60-62, 65-66, visto em Meier (1989a), p.279.

doméstica das áreas de baixo rendimento» (Nurkse, 1958, p.171)<sup>2</sup>. Ao contrário de Rosanstein-Rodan, Nurkse não defende o planeamento nem o envolvimento exagerado do Estado na economia. Em vez disso, sugere a poupança forçada como estímulo ao investimento industrial privado. De acordo com a sua interpretação, este sistema também daria origem, através de um conjunto de interações, a industrialização por substituição de importações.

Os dois autores têm em comum a perspectiva de “crescimento equilibrado”, ou seja, «um aumento da oferta materializado num investimento avultado num largo conjunto de sectores industriais irá, ao mesmo tempo, ser absorvido por um aumento da procura criada por essa expansão».<sup>3</sup>

Pelo contrário, Albert Hirschman desenvolve a teoria do “crescimento desequilibrado”. A teoria defende igualmente a necessidade de um impulso na economia dos países menos desenvolvidos mas, desta feita, apenas num conjunto limitado de sectores. A ideia é que induzindo primeiro o crescimento em determinados sectores chave, seria criado excesso de capacidade nesses sectores, enquanto os bloqueios da oferta daí resultantes iriam simultaneamente aumentar as dificuldades de produção na restante estrutura económica. Esses bloqueios iriam exercer pressões para que novos investimentos resolvessem as anteriores restrições da oferta (Cypher e Dietz, 1997, p. 143).

Como se denota, a teoria de Hirschman não entra em choque com as convicções de Nurkse e de Rosenstein-Rodan, como poderia parecer. Uma das ideias fundamentais da obra de Hirschman, que constitui um argumento essencial na defesa da supremacia da indústria, é a das *industrial linkages*. O autor identifica dois tipos: *backward linkages* e *foward linkages*.<sup>4</sup> Estas ‘ligações’

---

<sup>2</sup> Nurkse, Ragnar (1958), “The Conflit between ‘Balanced Growth’ and International Specialisation”, *Lectures on Economic Development*, Istanbul: Ankara University Faculty of Economics and Faculty of Political Sciences, citado em Meier, 1996, p.463.

<sup>3</sup> Cypher e Dietz, 1997, p.142.

<sup>4</sup> Existem dois mecanismos associados a actividades produtivas: a) efeitos de *backward linkage*, isto é, qualquer actividade económica não primária irá induzir tentativa de oferta doméstica dos inputs necessários a essa actividade; b) o efeito de *foward linkage*, isto é, qualquer actividade que, pela sua natureza, não se dedique exclusivamente à produção de bens finais, irá induzir tentativas para utilização dos seus outputs como inputs em alguma nova actividade (Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, pp. 100-4, 109-13, visto em Meier, 1989a, p. 283).

reflectem a interdependência entre actividades, que se traduz na repercussão de externalidades entre sectores.

A importância desta teoria está associada ao papel que atribui à indústria no desenvolvimento. A agricultura é considerada desvantajosa, em sua comparação, porque não dispõe de estímulos directos para o estabelecimento de novas actividades, através desses efeitos de “ligação”: sendo assim a superioridade da manufactura é esmagadora.<sup>5</sup>

Por seu turno, Sir Arthur Lewis, aponta razões diferentes para apoiar a industrialização. Acredita que os países em desenvolvimento têm vantagens comparativas na produção de certos tipos de bens manufacturados. Esta convicção resulta da constatação que os salários no sector manufactureiro desses países eram relativamente mais baixos do que os dos países desenvolvidos. Uma vez que os salários são uma componente importante dos custos nas manufacturas trabalho-intensivas, como a produção têxtil, se as economias em desenvolvimento pudessem orientar a sua produção para este tipo de manufacturas, poderiam criar vantagens comparativas baseadas em custos do trabalho relativamente menores (Cypher e Dietz, 1997, p. 149).

Efectivamente, a industrialização resultaria numa transferência de recursos da agricultura para a manufactura. No entanto, este processo teria como consequência o aumento dos preços agrícolas e, consequentemente, dos salários industriais, o que reduziria as vantagens comparativas existentes. Mas Lewis introduz o conceito de ‘excedente de trabalho’ como solução do problema. Segundo ele existe um excedente de trabalho no sector agrícola, que constitui uma *hidden reserve*, que pode ser utilizada na indústria, mantendo-se a produtividade na produção de bens agrícolas.

Lewis, ao contrário dos restantes autores, era optimista em relação às exportações, acreditando que um pequeno acréscimo líquido das exportações manufacturadas globais, vindas dos países em desenvolvimento, seria facilmente absorvido pelo mercado mundial em crescimento.

---

<sup>5</sup> Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, pp. 100-4, 109-13, citado em Meier, 1989a, p. 286.

As fases do crescimento de Rostow reúnem igualmente elementos comuns às teorias anteriores, como a necessidade de um impulso inicial, de um crescimento equilibrado e de um montante mínimo de investimento. Rostow analisa o crescimento como um caminho através de diversas fases: sociedade tradicional, as pré-condições para o *take-off*, o *take-off*, o crescimento auto-sustentado e o consumo de massas. O *take-off* ou a descolagem pressupõe um conjunto de condições, onde se destaca o papel da indústria:

- (1) um aumento na taxa de investimento produtivo dos anteriores 5% ou menos, para 10% do rendimento nacional; (2) o desenvolvimento de um ou mais sectores manufactureiros significativos, com uma alta taxa de crescimento; (e) (3) a existência ou a emergência rápida de um quadro político, institucional e social que explore os impulsos para a expansão.<sup>6</sup>

## 1.2. A Indústria e a Mudança Estrutural

A industrialização é o processo através do qual o peso da indústria, em geral, e da manufactura, em particular, aumentam no PIB das economias. O rendimento per capita sofre um incremento, por influência desse processo, se o contributo dos restantes sectores se mantiver constante, aumentando a percentagem das manufacturas no rendimento nacional (Weiss, 1993, p.4). Efectivamente, a transição de uma economia agrícola para uma industrial, sendo esta a regra, implica uma perda de importância da primeira, enquanto sector principal da economia.

Parte do trabalho de Colin Clark, assente na mudança estrutural, é centrado precisamente na premissa que no decorrer do crescimento económico a estrutura da produção e do emprego se alteram. A agricultura, que constitui maior parte do sector primário, declina em relação ao sector secundário – a manufactura – e ao terciário – os serviços (Meier, 1968, p. 197).

A razão para esta mudança estrutural pode ser confundida com uma das fontes do crescimento. As manufacturas e os serviços tendem a ter uma produtividade superior à da agricultura, e como tal a transferência de trabalho

---

<sup>6</sup> Rostow, Walt (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 39, citado em Cypher e Dietz (1997), p. 161.

para esses sectores mais produtivos seria uma importante fonte de crescimento (Ingham, 1995, p. 77)<sup>7</sup>

Na mesma linha de argumentação, como resultado do estudo dos aspectos de desequilíbrio do crescimento, Chenery refere a importância da transferência de recursos dos ‘usos’ de baixa produtividade para os de maior produtividade – por exemplo, através da expansão das exportações ou da passagem da agricultura para a indústria. Considera, por isso, que uma deslocação do trabalho e do capital de sectores de menor para outros de maior produtividade poderia acelerar o crescimento.<sup>8</sup>

Kuznets é outro autor que estudou os padrões de desenvolvimento com base na medição empírica extensiva e no emprego de instrumentos econométricos, à semelhança de Chenery. Kuznets foi o primeiro economista a demonstrar estatisticamente que, durante a época de moderno crescimento económico, houve um aumento significativo nas poupanças e no investimento no rendimento nacional.<sup>9</sup>

### **1.3. A Indústria e o Pessimismo em relação ao Comércio Internacional**

A defesa da industrialização por substituição de importações esteve associada a um pessimismo em relação ao comércio internacional, nomeadamente à exportação de produtos primários. Raúl Prebisch deu nome à tese que está na base desse pessimismo.

Com o trabalho que desenvolveu chegou à conclusão de que, dada a divisão internacional do trabalho existente, na qual os países desenvolvidos do centro produzem manufacturas para exportar para a periferia e os menos desenvolvidos da periferia produzem produtos primários para exportar para o centro, todos os benefícios do comércio reverterão a favor do centro e nenhuns

---

<sup>7</sup> Ingham, Barbara (1995), “The ‘Pattern Approach’ to Economic Development”, in Barbara Ingham (1995), *Economics and Development*, Londres, McGraw-Hill, pp. 76-87.

<sup>8</sup> Chenery, Hollis (1986), “Growth and Transformation”, in Chenery, Hollis; Robinson, Sherman; Syrquin, Moshe; *Industrialization and Growth*, Oxford University Press, New York, pp. 13-32, visto em Meier, 1989a, p. 97.

<sup>9</sup> Ingham, Barbara (1995), “The ‘Pattern Approach’ to Economic Development”, in Barbara Ingham (1995), *Economics and Development*, Londres, McGraw-Hill, p. 78.

para a periferia. A periferia teria de produzir mais e mais produtos agrícolas ou matérias-primas para obter a mesma quantidade de bens manufacturados importados.

Isto resulta da deterioração, no longo prazo, dos termos de troca das exportações de bens primários dos países da periferia, tendo este fenómeno dado nome à tese de Prebisch, replicada por Hans Singer. Perante esta tendência os países em desenvolvimento teriam duas opções: 1) realizar uma reestruturação da produção para desenvolver o mercado interno e afastar-se das exportações: 2) iniciar uma nova estratégia de exportações, apostando em manufacturas e bens processados em vez dos produtos primários (Cypher e Dietz, 1997, p. 174).

Neste âmbito, a indústria apresenta-se como determinante na diversificação das exportações e no alargamento dos mercados, evitando assim a dependência do sector primário para a obtenção de divisas, e protegendo, ao mesmo tempo, a economia da deterioração dos termos de troca (Stewart *et al.*, 1992, p. 14).

Como Meier (1989) sintetiza, a aposta na industrialização possibilita um crescimento superior do *output*, através do aumento da produtividade (com a introdução de tecnologias e métodos modernos), da substituição de importações e do aumento proporcionalmente maior da procura de manufacturas, em relação a produtos primários, à medida que o rendimento aumenta (p. 7).

#### **1.4. A relação entre Indústria e Agricultura**

A importância da indústria também se revela nas suas relações com os restantes sectores, em especial com o agrícola. Como refere Bacha (1980), a primeira relação entre a agricultura e a indústria é estabelecida através da utilização de mão-de-obra não qualificada agrícola no sector industrial. Por outro lado, o próprio salário de subsistência industrial está dependente do preço dos produtos agrícolas, como refere Lewis na sua teoria do excedente de trabalho.

A ausência dos mecanismos informais de subsistência, no moderno sector industrial, obriga à criação e expansão de mercados de produtos agrícolas. À



medida que o emprego industrial se expande, assim como o rendimento per capita, a procura de produtos agrícolas aumenta.<sup>10</sup> Essa procura acrescida será compensada com o aumento do *output* agrícola, resultado do incremento da produtividade e da melhor utilização da terra e do trabalho existente, através de novas tecnologias.<sup>11</sup>

Temos assim uma relação de duplo sentido entre indústria e agricultura: por um lado, fornece os bens de capital necessários ao progresso técnicos e tecnológico; por outro, o aumento da produtividade agrícola tem como consequência a libertação dos recursos humanos excedentários, que podem ser utilizados na indústria, assim como um aumento da procura doméstica de bens industriais.

Bacha (1980) considera igualmente que a agricultura constitui um fornecedor de divisas externas, bem como de capital para a manufactura. As poupanças geradas pelo sector agrícola podem ser utilizadas para financiar a indústria, e as exportações agrícolas constituem uma fonte de divisas essenciais ao financiamento das suas importações.

De facto, a discussão acerca da superioridade de um ou de outro sector é irrealista, uma vez que a articulação entre eles deve ser a regra. Como avança Lewis (1950)<sup>12</sup>, para a agricultura possibilitar um elevado nível de vida, a indústria tem de ser desenvolvida. Mas igualmente, o desenvolvimento da indústria depende do nível de vida existente na agricultura, uma vez que a procura dos bens manufacturados depende desse sector.

## **2. Perspectivas Recentes da Industrialização**

A importância da indústria no crescimento e desenvolvimento económico dos países pode ser vista através de vários canais de influência. Desde logo pela sua capacidade de transmissão de tecnologia e com as suas interligações com os

---

<sup>10</sup> Visto em Meier, 1989a, p. 313.

<sup>11</sup> A agricultura é considerada, quase sempre, como um sector com baixa produtividade e a indústria como detentora de elevada produtividade. A deficiente concepção empírica, o enviesamentos ideológicos e o interesse de classes misturaram-se para explicar esta atitude anti-rural. Esta questão é discutida por Bacha (1980), ob. citada.

restantes sectores da economia; depois o seu contributo para a criação de novas competências nos recursos humanos ou ainda para introduzir modificações institucionais, impulsionando a melhoria das capacidades de gestão e das estruturas organizacionais. Tudo isto tem amplo impacto de arrastamento sobre a economia.

Nos estudos mais recentes, a indústria manufactureira continua a ser considerada como o «coração da moderna economia do conhecimento» (UNIDO, 2001, p. 1). O relatório da UNIDO (2001), *Building Productive Capacity for Poverty Alleviation in Least Developed Countries: The Role of Industry*, consegue sintetizar os factores determinantes desse dinamismo industrial:

A evidência empírica sugere que o investimento na manufactura, que: i) é intensivo em I&D; ii) é exposto à disciplina do mercado (ou à disciplina do Estado); iii) estimula o desenvolvimento de aptidões; iv) assegura economias de escala e experiência; e v) emprega equipamentos modernos e actualizados, proporciona oportunidades para learning-by-doing e pode aumentar a produtividade. (p. 2)

O desenvolvimento tecnológico permite incrementos significativos na produtividade dos factores, que se difundem pela economia através das suas ligações, a montante e a jusante. Os efeitos de economias de escala, aprendizagem e especialização, inerentes à industrialização, reforçam a importância das suas externalidades.

No entanto, a projecção plena das suas capacidades necessita que os seus efeitos potenciais sejam aproveitados. A indústria para ser um motor de crescimento tem de ser dinâmica e eficiente, não só no curto prazo, mas sobretudo no médio/longo prazo. O sucesso industrial depende não só da habilidade para utilizar os equipamentos e instalações, plena e eficientemente, melhorando a sua produtividade ao longo do tempo e diversificando o seu uso (Lall, 1992, p. 105), como também da capacidade de resposta à procura mundial de produtos novos e de maior valor acrescentado.

---

<sup>12</sup> Visto em Meier, 1989a, p. 319.

## **2.1. A Indústria e a Redução da Pobreza**

Para além do contributo para o crescimento económico acelerado, o seu impacto na redução da pobreza é igualmente considerável. O desenvolvimento industrial contribui para aliviar a pobreza através do aumento da produtividade, da redução a exposição ao risco e aumentando os activos físicos geradores de rendimento dos mais pobres (UNIDO, 2001, p. 3). Mas, por certo, a sua capacidade de criação de emprego, associada em muitos casos (em particular nos Países em Desenvolvimento) à utilização de técnicas de produção intensivas em trabalho, destaca-se no combate à pobreza, criando disponibilidade regular de rendimento e permitindo o aumento do consumo.

A ligação do sector agrícola à indústria, quer enquanto fornecedor de matérias-primas, mas sobretudo, enquanto beneficiário dos progressos tecnológicos, é essencial para o aumento da segurança alimentar e para a redução da pobreza.

Efectivamente, as estratégias desenhadas para promover o desenvolvimento sócio-económico e a satisfação das necessidades básicas, requerem um conjunto de políticas complementares para equilibrar o desenvolvimento industrial e agrícola, o urbano e o rural, e a produção trabalho-intensiva e capital-intensiva (UNIDO, 1979, p. 26).

## **3. A Indústria e a importância da Política Industrial**

O desenvolvimento industrial pode ser o caminho para a integração efectiva de África na economia global. Reconhece-se, por isso, a relevância da implementação de uma política industrial efectiva. Esta defini-se como uma intervenção coordenada e coerente, definida pelo governo, integrada na visão estratégia de desenvolvimento industrial do país em relação à economia mundial (Singh, 1994, p. 1814). Corden (1980) identifica dois tipos de política industrial: a política industrial positiva e a política industrial defensiva.

A política industrial positiva pretende preservar o emprego numa determinada indústria, ou numa região, ou pelo menos prevenir o seu declínio.

Esse declínio pode estar relacionado com uma alteração da procura doméstica ou mundial, com alterações da tecnologia ou com o aumento da competitividade externa (p. 168).

Por seu turno, a política industrial defensiva pode assumir três formas: i) pode tomar a forma de medidas de ajustamento desenhadas para melhorar a eficiência da indústria e o seu objectivo é manter o emprego na indústria através do aumento do produto marginal e social privados do trabalho, possivelmente aumentando o produto físico marginal; ii) pode ser reduzir os salários reais, enquanto as medidas de ajustamento acontecem. Contudo, devido à rigidez dos salários nominais, a política industrial raramente é bem sucedida; iii) o objectivo pode não ser preservar o emprego, mas reduzir a força de trabalho industrial para se adaptar a novos padrões de procura ou tecnológicos (p.169).

As questões da política industrial assumem destaque central na dissertação, embora os seus conteúdos se possam incluir na síntese anterior. Efectivamente, como refere Lall (1992), a discussão não deve ser acerca da industrialização de África, mas antes, dada a necessidade de industrialização, que tipo de indústrias devem ser implantadas, a que velocidade, e sobretudo, que acções complementares devem ser tomadas para garantir o seu sucesso (p. 106).

## CAPÍTULO II

### A Perspectiva Estruturalista

A importância da industrialização para os primeiros economistas do desenvolvimento era unânime, como se verificou na secção anterior. Nesta parte pretende-se discutir as principais correntes teóricas na economia do desenvolvimento e a forma como influenciaram o processo de industrialização.

A corrente Estruturalista do desenvolvimento tem as suas origens ligadas, por um lado, à visão Marxista e à Economia Clássica, que consideravam a indústria no geral, e a manufactura em particular, como o propulsor do crescimento económico; por outro, é indiscutível a influência do pensamento Keynesiano, marcante nas obras de Nurke e Rosenstein-Rodan. As experiências de planeamento por parte de economias desenvolvidas, como é o caso do Reino Unido, nos anos 30 e 40, também tiveram influência na construção do pensamento estruturalista.

As características fundamentais desta perspectiva, que dominou o panorama económico durante a década de 50, tendo sido proeminente até aos anos 70, podem ser encontradas entre as seguintes, apontadas por Weiss (1993):

- Acreditam que o desenvolvimento é um processo de transformação estrutural, onde a indústria e a manufactura, em particular, desempenham um papel de destaque;
- Um ceticismo em relação aos mecanismos de preços como forma de afectação de recursos em países em desenvolvimento, devido à assumida baixa elasticidade dos preços, quer da oferta quer da procura;
- A importância do planeamento do governo e controlos de vários tipos como forma de afectar recursos e alcançar a mudança estrutural necessária;
- A ênfase na necessidade de alterar o padrão de comércio e, em particular, reduzir a importância das exportações primárias. Isto implica a necessidade de proteger as novas indústrias nos países em desenvolvimento até serem capazes de competir em termos iguais com os produtores externos (p. 82).

Em termos de política industrial, os estruturalistas estão associados aos programas proteccionistas de substituição de importações, prosseguidos na

maioria dos países em desenvolvimento durante a década de 50 e 60. Os argumentos associados a esta corrente teórica serão explicitados em seguida.

## **1. Pessimismo em relação ao comércio internacional**

O principal corpo teórico que contribui para a defesa deste argumento foi a tese de Prebisch-Singer sobre a tendência para o declínio secular dos termos de troca para os produtos primários desenvolvida, de forma independente, por Raúl Prebisch (1950)<sup>13</sup> e por Hans Singer (1950).<sup>14</sup>

Prebisch considera que podemos encontrar dois grupos de países: os países industrializados do Ocidente, produtores de bens manufacturados e de tecnologia, que designa por centro; e os países em desenvolvimento do Sul, produtores de bens primários e matérias-primas, que designa por periferia. As relações comerciais entre estes dois grupos estão na base desta teoria.

A teoria assenta em dois fenómenos principais: por um lado, a elasticidade do rendimento da procura é superior para os produtos manufacturados do que para as matérias-primas; por outro, o impacto do progresso técnico no incremento dos ganhos do comércio é desigual entre países industrializados e em desenvolvimento.

Prebisch considera que o progresso tecnológico, que é predominante na produção de manufacturas em detrimento da produção de produtos primários, privilegia largamente os países industrializados (Ingham, 1995, p. 174). A existência de progresso tecnológico, ao contrário do que prevê a teoria neoclássica, não vai originar uma redução dos preços dos produtos manufacturados, porque o mercado dos países desenvolvidos, seus produtores, não funciona em concorrência perfeita. Pelo contrário, contribui para a redução dos preços dos produtos primários, no longo prazo.

Efectivamente, Prebisch e Singer reconhecem que não existem benéficos mútuos com o comércio livre, uma vez que a prazo todos os ganhos do comércio

---

<sup>13</sup> Prebisch, Raul, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, United Nations, New York, 1950.

serão apropriados pelos países industrializados. Segundo defendem, a teoria das vantagens comparativas pode induzir um impulso unilateral tal que todos os países fiquem a ganhar, mas ao longo do tempo os produtores de bens primários não lucrarão se ficarem restritos às vantagens comparativas estáticas (Cypher e Dietz, 1997, p. 179). Estamos perante a primeira crítica à teoria Ricardiana, que será reforçada mais à frente, e que constitui um ponto de colisão com a corrente neoclássica.

Por outro lado, outro fenómeno reforça a tendência para a redução das exportações de produtos primários e consequente deterioração dos termos de troca. Prebisch defende que existe uma clara disparidade entre a elasticidade rendimento da procura do centro e da periferia. A elasticidade rendimento da procura das importações da periferia excede substancialmente a das exportações (Weiss, 1993, p. 88). Pode-se considerar que a elasticidade rendimento da procura de produtos primários é menor do que 1 o que, pela Lei de Engel, significa que à medida que o rendimento aumenta uma proporção decrescente dele será despendido em produtos primários. Este fenómeno tem um impacto adverso na balança de pagamento dos países em desenvolvimento, extremamente depende das exportações de produtos primários.

Para agravar este cenário contribui o facto da nova potência mundial, que veio substituir o Reino-Unido, os Estado Unidos da América, ter um coeficiente de importações reduzido (Cypher e Dietz, 1997, p. 179), o que reforça a deterioração dos termos de troca.

Esta teoria tem implicações políticas, reflexo das soluções apresentadas por Prebisch para reverter a posição da periferia, que a relacionam com a defesa da industrialização por substituição de importações. Segundo o autor para existir crescimento sustentado é necessário um dos seguintes ou ambos os factores: a elasticidade rendimento da procura de importações manufacturadas terá de ser reduzida através da substituição de importações; e/ou terão de ser fomentadas exportações de manufacturas não tradicionais, para complementar a produção de bens primários (Weiss, 1993, p. 89).

---

<sup>14</sup> Singer, Hans, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American*

Lewis acrescenta outra razão para o pessimismo em relação ao comércio internacional, associada aos termos de troca factoriais dos produtos primários, comparados com os produtos manufacturados. Os termos de troca factoriais medem o rendimento por unidade de *input* na produção industrial para exportação em relação às importações. O autor considera que os preços inferiores dos produtos primários em relação aos industriais, no mercado internacional, resultam da baixa produtividade dos produtores dos países tropicais (Ingham, 1995, p. 175).

Contudo, este argumento não tem as mesmas implicações políticas que o de Prebisch-Singer. Para Lewis, a melhoria dos termos de troca dependia apenas do aumento da produtividade da agricultura dos trópicos.

## **2. Estratégia *Inward-Looking* ou Industrialização por Substituição de Importações**

A industrialização por substituição de importações (ISI) ficou associada ao trabalho de Raúl Prebisch e à doutrina estruturalista. Na América Latina, a Grande Depressão de 1929 e o artigo de Prebisch de 1950, marcaram a viragem para o *crecimiento hacia adentro*, consolidado durante a Segunda Grande Guerra, e que teve o seu auge durante a década de 50 (Hirschman, 1968, p. 3).

A justificação desta política económica pode ser encontrada na teoria da deterioração dos termos de troca, enunciada anteriormente. A crença mais ou menos generalizada, à época, defende a imperfeição dos mecanismos de mercado, o que torna difícil aos países em desenvolvimento competir e desenvolver-se (Krueger, 1990, p. 155). A substituição de importações era também considerada a resposta aos problemas da balança de pagamentos (Meier, 1989, p. 297) e às restrições em termos de divisas estrangeiras. Para além disso, possibilitaria a criação de emprego produtivo para o excedente de mão-de-obra agrícola (Degefe, 1994).



A apologia da industrialização pode ser reforçada se considerarmos que a maior estabilidade económica, associada ao incremento da produção industrial, contribui para um crescimento acelerado, podendo facilitar a transmissão dos progressos tecnológicos para o sector agrícola. A existência de uma base industrial alargada poderia criar externalidades tecnológicas na agricultura que incrementam a produtividade e o rendimento (Cypher e Dietz, 1997, p.175). Seriam assim possíveis as mudanças estruturais indispensáveis à realização dos objectivos do desenvolvimento.<sup>15</sup>

A experiência dos países industrializados reforça o apelo da industrialização por substituição de importações: estudos históricos de alguns países desenvolvidos demonstraram que não só que a percentagem de *output* industrial aumenta com o desenvolvimento, mas também que o crescimento das indústrias de substituição de importações representou uma proporção elevada do aumento total na indústria (Meier, 1989a, p.298).<sup>16</sup>

## 2.1. Principais aspectos da substituição de importações

As características da industrialização por substituição de importações variam de acordo com as especificidades do país, mas podemos identificar como pontos comuns: um papel activo por parte do Estado na condução da política económica e um proteccionismo do mercado interno, com a utilização de processos complexos para o licenciamento das importações de bens manufacturados.

---

<sup>15</sup> Outro argumento proposto por Baker *et al.* (1986) avança que a luta pela independência das colónias aumentou as expectativas materiais e culturais das massas. Eles esperavam uma oferta mais adequada e diversificada de bens de consumo. Os governos civis que chegaram ao poder depois da independência tinham que responder a essas pressões populares. De forma similar, as elites com mais rendimentos estavam interessadas não só na melhoria da oferta e diversidade dos bens de luxo, mas também obtê-los a preços mais baixos que os das importações (p.3).

Em consequência destas pressões políticas e interesses materiais o processo de industrialização por substituição de importações assistiu a um reforçado ímpeto. Podemos adicionar outros factores responsáveis por esse ímpeto, como o crescimento do mercado doméstico (como resultado do aumento das exportações) e as guerras (Hirschman, 1968, p. 5).

<sup>16</sup> Para mais evidências ver H. B. Chenery (1960), “Patterns of Industrial Growth”, *American Economic Review*, September, pp. 639-41, 651 (visto em Meier, 1989). Chenery refere que a substituição de importações, nos países desenvolvidos, foi em larga medida o resultado da alteração das condições de oferta e não simplesmente o reflexo das modificações da procura.

A substituição de importações requer a virtual proibição de importar: as importações são proibidas literalmente ou é imposto um conjunto alargado de tarifas sob diferentes produtos, a um nível suficientemente alto, que torna a sua importação não rentável (Krueger, 1990, p. 158). Pressupõe igualmente pressões para que as empresas estrangeiras que se dedicam à importação montem manufacturas nesses países, bem como uma intervenção mais directa: outra vertente importante da actuação do Estado é a criação de indústrias do Estado ou o desenvolvimento de corporações ou bancos, aos quais estava incumbida a missão de promover empreendimentos específicos (Hirschman, 1968, p. 5).

A criação de condições favoráveis à substituição de importações passa também pelo controlo das variáveis monetárias. No que respeita à taxa de câmbio, a tendência é para a sobrevalorização, contribuindo assim para a reduzida competitividade das exportações e facilitando as importações. Em complemento, dado que os produtores internos de substitutos das importações receberem um preço mais baixo pelos seus produtos no mercado internacional do que com o proteccionismo, torna-se pouco rentável para eles expandir a produção para além do mercado doméstico (Krueger, 1990, p. 158).

Para além disso, a política monetária também favorece a existência de taxas de juro reais negativas, como forma de disponibilizar capital para o investimento interno. Associado às taxas de juro negativas encontramos um racionamento do crédito, que geralmente favorece os investimentos de substituição de importações, por parte dos bancos ou do próprio governo (Balassa, 1980).<sup>17</sup>

### **2.1.1. O argumento da indústria nascente**

O proteccionismo foi alicerçado no argumento da indústria nascente. A essência do argumento radica nos «efeitos dinâmicos de aprendizagem» (Meier, 1989, p. 400), que permitem a uma indústria que não é actualmente competitiva alcançar vantagens comparativas depois de um período de protecção temporária.

---

<sup>17</sup> Visto em Meier, 1989, p. 398.

A análise deste argumento pode ser encontrada em Baldwin (1969)<sup>18</sup>, Corden (1984)<sup>19</sup>, Meier (1987)<sup>20</sup>, entre outros. Uma definição, apontada por Todaro (1994), considera que a protecção tarifária é necessária para conceder às novas indústrias domésticas, com preços mais elevados que os do mercado internacional, tempo suficiente para adquirir experiência e atingir as economias de escala necessárias para baixar os custos unitários e os preços (p. 492).

Existem três condições, enunciadas por Meier (1989a), necessárias para a protecção da indústria nascente:

1. Existirem externalidades tecnológicas que são não capturáveis pela indústria protegida;
2. A protecção ser por limitada no tempo;
3. A protecção permitir à indústria gerar uma redução suficiente nos custos económicos, de tal forma que o excesso inicial de custos seja reposto com uma taxa económica de retorno igual à possível com outros investimentos (p. 400).

Se a primeira condição não for cumprida, o mercado privado será capaz de efectuar uma alocação eficiente, a não ser que o mercado de capital seja imperfeito ou a informação inadequada, sendo os riscos sobreestimados. A protecção da indústria nascente é justificada não pelo facto de existirem perdas até a indústria crescer, mas porque existem externalidades associadas ao processo de aprendizagem.

A segunda condição garante que não existe uma protecção excessiva da indústria e a terceira assegura que o benefício esperado é suficientemente grande para compensar, em valor actualizado, os custos correntes da política necessários para produzir o benefício.

Por outro lado, Balassa (1980) considera que à medida que a produção doméstica de bens finais (designados por *commodities*) origina economias externas, sob a forma de qualificação do trabalho, do desenvolvimento de empreendedorismo e da propagação da tecnologia, existe um argumento para a protecção da indústria nascente. No fundo é a mesma posição, mas aqui é

---

<sup>18</sup> Baldwin, R. E. (1969), "The Case against Infant-Industry Tariff Protection," *Journal of Political Economy*, Maio-Junho.

<sup>19</sup> Corden, W. M. (1984), "Normative Theory of International Trade," in Jones, R. W.; Kenen, P. B. (ed), *Handbook of International Economics*, Vol. 1.

<sup>20</sup> Meier, G. M. (1987), "Infant Industry", in *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

consequência do processo de desenvolvimento industrial, enquanto na definição anterior aparece como origem do próprio processo.

## **2.2. As fases da Industrialização por Substituição de Importações**

A substituição de importações é um processo que pressupõe a passagem por fases diferenciadas de industrialização.

Na primeira fase, considerada como a fase fácil, substituem-se os bens de consumo final, que incluem os bens de consumo de massas e a produção de bens de luxo. Aqui a industrialização é apenas uma questão de imitação e a produção depende da importação dos processos e técnicas já testadas e experimentadas (Hirschman, 1968, p. 7). O factor crítico deste processo, como avança Hirschman (1968), é que ao contrário de outras economias de industrialização tardia (caso da Alemanha, Rússia ou Japão), nos países em desenvolvimento a ISI permite o acesso a tecnologia complexa, mas sem existir a «experimentação tecnológica sustentada e a concomitante prática de inovação» (p.8), que possibilitaria a sua reprodução.

Nesta fase, assiste-se à passagem para um modelo de crescimento orientado para o interior. A oferta adapta-se a um padrão de consumo já existente, o que permite um crescimento rápido da produção industrial interna; cresce o emprego e o rendimento, o que permite sustentar o crescimento da procura; a procura interna substitui as exportações como elemento dinâmico da procura global.

A substituição de importações conduz à diversificação da estrutura produtiva e ao alargamento do mercado interno, o que cria as condições para a passagem à segunda fase. Esta primeira fase fomenta, nas palavras de Hirschman (1968), «uma certa exuberância e uma atmosfera de *boom*» durante a qual a procura é facilmente sobreestimada (p.12), alimentando um optimismo exagerado.

Este momento de transição é crítico, uma vez que se esgota a expansão da produção industrial baseada no crescimento do mercado doméstico de produtos

acabados. Assim, o crescimento futuro depende de duas soluções possíveis: ou a substituição de outras importações (2ª fase da ISI) ou a exportação das importações substituídas (Balassa, 1980)<sup>21</sup>.

À medida que a substituição de importações se intensifica, os produtos manufacturados tendem a ser mais diversificados e a necessidade de bens intermédios aumenta. A economia tem de recorrer à importação para os obter, mas os custos crescentes desse processo (reflexo da deterioração dos termos de troca, da dificuldade de acesso a divisas, etc.) reflectem-se na subida do preço dos bens acabados. No entanto, a redução do excedente do consumidor que lhe está associada acaba por ser absorvido pelas empresas estrangeiras exportadoras de *inputs*. Uma forma de que dispõe o capital doméstico para alterar esta distribuição do valor excedente é reduzir o conteúdo intensivo em importações das manufacturas domésticas (Baker *et al.*, 1986, p. 5). Esta é uma das razões por detrás da substituição de importações de bens intermédios e de capital, ou seja, um impulso para a entrada na segunda fase da ISI.

Outra razão, realçada por Baker *et al.* (1986), justifica a utilização da manufactura doméstica de bens intermédios como meio para reforçar o processo de integração interna da economia, através da criação ligações inter-industriais, a montante e a jusante (p. 5).

O alargamento da substituição de importações para montante implica assim a produção interna de outras importações, nomeadamente de bens intermédios e a criação de indústrias de base, mas também a promoção de infra-estruturas e algumas indústrias de bens de consumo duradouros. O seu efeito no aumento do emprego e do rendimento é similar ao da primeira fase, mas torna-se cada vez mais difícil manter o crescimento acelerado do mercado interno.

---

<sup>21</sup> Visto em Meier, 1989, p. 395.

### 2.2.1. Economias de Escala e Indivisibilidades

A industrialização por substituição de importações, devido às características inerentes, dificilmente encoraja a expansão de uma indústria para além da dimensão do mercado doméstico. Nesse âmbito, a manifestação de economias de escalas e de indivisibilidades é determinante para o sucesso da industrialização. Os bens de equipamento e as indústrias de base necessitam de um volume elevado de produção para existir plena utilização da capacidade produtiva. Adicionalmente, muitos processos ou indústrias necessitam de uma dimensão mínima para serem eficientes e outros não permitem a divisão da produção em fases sucessivas que possam ser separadas, verificando-se a existência de indivisibilidades (Krueger, 1990, p.160).

No caso dos bens intermédios, como na petroquímica e na indústria do aço, estão sujeitos a importantes economias de escala, com uma dimensão eficiente da fábrica bastante maior do que as necessidades domésticas dos países em desenvolvimento, e com custos que aumentam rapidamente com baixos níveis de *output* (Balassa, 1980).<sup>22</sup>

Quanto aos bens de consumo duradouro, como automóveis, e bens de capital, como máquinas, eles também estão sujeitos a economias de escala. No entanto, como refere Balassa (1980), nestas indústrias as economias de escala não estão muito relacionadas com a dimensão do complexo fabril, mas com a especialização vertical e horizontal, implicando reduções na variedade dos produtos e a manufatura de partes, componentes e acessórios numa escala eficiente, em fábricas separadas.<sup>23</sup>

De facto, a terceira fase da ISI torna-se muito difícil de atingir e apenas países com um grande mercado doméstico e onde o processo de industrialização já estava avançado, como foi o caso do Brasil e, em menor escala, da Argentina e do México, conseguiram progredir nesse sentido.

As novas actividades industriais exigem vultuosos investimentos, podendo conduzir a níveis perigosos de endividamento externo. Por outro lado, as

---

<sup>22</sup> Visto em Meier, 1989, p. 396.

tecnologias são fortemente capital intensiva e planeadas para produção em larga escala. As novas actividades não constituem fontes significativas de criação de emprego, o que se reflecte no ritmo de crescimento das indústrias de bens de consumo. A produção das indústrias de bens de consumo também se desloca para indústrias de elevado custo unitário, como a automóvel.

Estas dificuldades podem originar duas soluções. Por um lado, uma possível orientação para o exterior; por outro, uma tentativa de integração económica regional para alargar o mercado doméstico.

### **3. Críticas à Perspectiva “Inward-Looking”**

O próprio Prebisch tinha algumas reservas em relação à industrialização por substituição de importações. Primeiro, porque a necessidade de importar tecnologias e técnicas, representaria uma nova fonte de absorção das escassas divisas externas. Para além disso, as tecnologias seriam mais capital-intensiva do que os métodos de produção utilizados anteriormente, o que se reflecte numa absorção relativamente modesta de trabalho aquando da expansão do sector industrial, a não ser que o nível de investimento aumentasse substancialmente. Finalmente, o mercado doméstico dos países em desenvolvimento é geralmente demasiado pequeno para permitir a utilização mais eficiente dos bens de capital importados (Cypher e Dietz, 1997, p. 176).

Contudo, acreditava que os benefícios para a periferia, provenientes da alteração da estrutura de produção anteriormente assente na exportação de matérias-primas, ultrapassavam largamente os possíveis custos. Nas décadas de 70 e 80, os resultados das políticas de substituição de importações tornaram-se evidentes e é possível identificar os seus principais problemas e limitações. Este período foi marcado pelo agravamento da crise económica dos países em desenvolvimento e, nesse contexto, às críticas por razões ideológicas, resultantes do ressurgimento neoclássico enquanto paradigma dominante, juntaram-se às resultantes da avaliação do impacto das políticas implementadas.

---

<sup>23</sup> *Idibem*.

As políticas de industrialização por substituição de importações tornam-se mais difíceis de prosseguir depois da primeira fase, porque à medida que se caminha para uma substituição progressiva de bens de intermédios e de capital, a intensidade capitalística dos projectos aumenta, resultando num elevado conteúdo de importações por investimento. Do lado da procura, os projectos tendem a requerer mercado domésticos mais alargados para atingir a escala de produção mínima eficiente (Meier, 1989a, p. 302).

Ao contrário do esperado, a industrialização por substituição de importações aumentou a dependência das importações (ou, pelo menos, não a diminuiu). As indústrias de substituição de importações eram altamente dependentes de capital e *inputs* importados e, inclusive, a própria importação de bens alimentares sofreu um incremento devido à incapacidade da agricultura acompanhar o crescimento populacional (Meier e Steel, 1989, p. 9).

As importações baratas reduziram o investimento interno e a produção agrícola, ao mesmo tempo que os preços domésticos dos produtos agrícolas eram mantidos artificialmente baixos. Os incentivos governamentais ao investimento privilegiavam a indústria em prejuízo da agricultura. Como resultado, a agricultura não podia proporcionar os *inputs* adequados, nem divisas externas ou procura suficiente para suportar a expansão industrial (Stein, 1992, p. 84).

O investimento industrial dependia fortemente do Estado, quer enquanto agente regulador quer como próprio agente económico produtor. Esta política activa originou um desequilíbrio orçamental acentuado, com o recurso ao endividamento externo e a criação de uma máquina burocrática gigantesca, que agravou as despesas correntes do Estado. A intervenção do governo expandiu-se muito para além da sua capacidade para desempenhar de forma eficiente a gestão e as operações financeiras (Stein, 1992, p. 84).

Para justificar a intervenção e protecção do Estado, mesmo utilizando o argumento da indústria nascente, não é suficiente antecipar apenas a realização de economias de escala internas. O proteccionismo deveria antes ser baseado na condição de que a taxa de retorno social excedesse a taxa de retorno privada do investimento (Meier, 1989a, p. 302). Neste contexto, a restrição do *output*



industrial às quantidades procuradas pelo mercado doméstico reduz os ganhos dinâmicos do desenvolvimento para níveis inferiores aos possíveis com uma indústria exportadora (Krueger, 1990, p. 161).

A substituição de importações, por restringir as indústrias locais à produzir para o mercado doméstico, origina ciclos curtos de produção e custos variáveis médios altos. A existência de atrasos consideráveis na obtenção de produtos não produzidos localmente, contribui para agravar esta situação, devido às restrições e aos processos de licenciamento, ou a utilização alternativa de *inputs* domésticos com elevados custos (resultado de monopólios) (*idem*).

Para além disso, para produzir de forma eficiente um bem manufacturado é geralmente necessário recorrer a um conjunto de *inputs*. As economias que adoptaram a ISI, por uma questão de protecção e de escassez de divisas, recorreram aos bens intermédios produzidos localmente, que nem sempre detêm a melhor qualidade, devido à falta de concorrência. O uso desses produtos aumenta os custos e reduz a qualidade dos *outputs* (Krueger, 1990, p. 162).

A estrutura tarifária adoptada pela ISI é especialmente favorável às indústrias domésticas (ou estrangeiras) que dependam fortemente da importação de produtos intermédios ou bens de capital das suas congéneres ou subsidiárias. Se os dividendos forem expatriados, o ganho social desses investimentos pode tornar-se negligenciável ou existirá mesmo uma perda (Streeten, 1982, p. 161). Mas, ao mesmo tempo, as reclamações acerca do investimento estrangeiro devem ser interpretadas à luz do exagero das políticas proteccionistas.

As próprias barreiras proteccionistas e as tarifas demasiado elevadas permitiram lucros elevados em indústrias ineficientes. Por outro lado, a ISI desencorajou as exportações: a manutenção de taxas de câmbio fixas para manter baixo o preço das importações, com taxas de inflação crescentes, rapidamente levou à sobrevaloriação da taxa de câmbio real e à diminuição dos retornos das exportações (Meier e Steel, 1989, p. 9).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Não podemos esquecer que as barreiras tarifárias e outras (por ex., a PAC na União Europeia), impostas pelos países industrializados, limitaram as possibilidades dos países em desenvolvimento compensarem o seu pequeno mercado doméstico através da exportação de manufacturas (Meier e Steel, 1989, p.9).

Segundo Balassa (1980), as flutuações da taxa de câmbio real, resultantes de desvalorizações intermitentes face à rápida criação de inflação doméstica, agravaram o enviesamento já existente contra as exportações. Isto deve-se à variabilidade dos retornos, em moeda doméstica, das exportações resultantes das desvalorizações sem aviso prévio.<sup>25</sup>

Em suma, a utilização de subsídios, taxas de câmbio sobrevalorizadas, o racionamento de licenças para importações baratas, níveis elevados de protecção efectiva e empréstimos com taxas de juro reais negativas induziram a produção de substitutos de importações, através de métodos capital-intensivos e exíguos em trabalho (sem grande capacidade para absorver a mão-de-obra proveniente da migração rural-urbana). O resultado foi um lucro industrial excessivo nos sectores protegidos e elevados salários para uma elite, o que também agravou a desigualdade na distribuição do rendimento (Meier, 1989, p. 303).

#### **4. Externalidades e *Linkages***

Outra das marcas características do pensamento estruturalista, e dois conceitos fundamentais para a defesa da supremacia da indústria, são as “externalidade” e as *linkages*.

##### **4.1. Externalidades**

As externalidades, como é definido por Varian (1992), verificam-se quando as acções de um agente, produtor ou consumidor, afectam directamente o ambiente de outro agente (p. 432). Este conceito tem desempenhado um papel determinante na argumentação a favor da industrialização dos países em desenvolvimento, desde que Rosenstein-Rodan (1943) avançou com a teoria do *Big Push*.

As externalidades aqui referidas incidem sobretudo no lado da oferta, ou seja, na produção. Uma empresa considera os seus custos privados (os que

---

<sup>25</sup> Visto em Meier, 1989, p. 397.

recaem sobre a sua actividade), mas ignora os custos sociais associados (os custos privados mais os custos que recaem sobre outras empresas) (Varian, 1992, p. 433).

Scitovsky (1958) distingue dois tipos de externalidades: as externalidades tecnológicas e as pecuniárias. As externalidades tecnológicas são definidas como efeitos directos externos que não resultam das transacções de mercado, para as quais se definem preços. As pecuniárias existem sempre que o lucro de um produtor é afectado pelos níveis de *input* ou *output* de outros produtores.<sup>26</sup>

Deste modo, quando uma empresa actua individualmente, em resposta às suas expectativas de lucro privado, os seus planos de investimento podem ser não-óptimos, numa óptica económica abrangente (Weiss, 1994, p. 97). A existência de externalidades proporciona assim um argumento para a racionalidade do planeamento e da coordenação das actividades de investimento.

Paul Rosenstein-Rodan considera que existem ‘economias externas’ quando existe um sistema complementar, composto por um conjunto de indústrias, produzindo um leque variado de bens de ‘salário’ ou de consumo. A criação de emprego industrial e, consequentemente, de trabalho assalariado, permite a construção de uma mercado/procura doméstica para todas as indústrias, reflexo da diversificação do cabaz de consumo dos trabalhadores. A criação planeada deste sistema complementar, como refere Rosenstein-Rodan (1943), reduz o risco da empresa não ser capaz de vender e, uma vez que esse risco pode ser considerado como um custo, reduz os custos.<sup>27</sup>

Considera igualmente que existem outros dois tipos de ‘economias externas’, quando um sistema de indústrias diferentes for erigido. Primeiro, as economias estritamente Marshallianas, externas a uma empresa pertencente a uma indústria em crescimento. Segundo, as economias externas a uma indústria derivadas do crescimento de outras indústrias (Rosenstein-Rodan, 1943)<sup>28</sup>. Se a diferença entre o produto líquido marginal privado e social for sempre

<sup>26</sup> Scitovsky (1958) citado em Weiss (1994), p. 95.

<sup>27</sup> visto em Meier (1989), p. 280.

<sup>28</sup> visto em Meier (1989), p. 280.

significativa, mesmo nas economias competitivas, muito maior será nos mercados bastante imperfeitos dos países em desenvolvimento.

No entanto, os economistas neoclássicos são sépticos em relação a importância das ‘economias externas’. Consideram que foram utilizadas para justificar a prossecução de muitos projectos inviáveis (Little, 1982).<sup>29</sup> Referem igualmente a dificuldade de aferição desses efeitos externos e a sua reduzida importância (Little e Mirrlees, 1974).<sup>30</sup>

#### 4.2. “Linkages”

O conceito de *linkages* está intimamente relacionado com o de externalidade e, muitas vezes, podem ser até confundidos. Na sua definição mais simples são incentivos para a actividade de uma empresa criados pela actuação de outras. Little (1982)<sup>31</sup> refere mesmo que as “ligações” só poderiam ser logicamente distintas das externalidades pecuniárias se funcionarem de forma não pecuniária, ou seja, se o efeito por elas criado não se processar através dos lucros.

Albert Hirschman foi o propulsor deste conceito. No seu artigo de 1958, intitulado “The Strategy of Economic Development”, refere que dois tipos de efeitos de “ligação” na produção: a) Os efeitos de ligação a montante, isto é, qualquer actividade económica não primária irá induzir tentativas de oferta, através da produção doméstica dos *inputs* necessários para essa actividade; b) Os efeitos de ligação a jusante, isto é, qualquer actividade que, pela sua natureza, não se dedique exclusivamente à produção de bens finais, irá induzir tentativas para utilização dos seus *outputs* como *inputs* em alguma nova actividade.

Hirschman (1958) aponta como medida das “ligações” a montante, por sector produtivo, o rácio entre o valor total das compras a outros sectores e o

---

<sup>29</sup> Little, I. M., (1982), *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York.

<sup>30</sup> Little, I. e Mirrlees, J. A. (1974), *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Heinemann, Londres, citado em Weiss (1993).

<sup>31</sup> Little, I. M. D. (1982), *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York, visto em Weiss, 1993, p. 98.

valor total da produção. Nas “ligações” a jusante, considera o rácio entre o valor das vendas a outros sectores e o valor da procura total.

As “ligações” constituíram, deste logo, um forte argumento a favor da produção industrial, como referido no início, uma vez que a agricultura, em geral, e a agricultura de subsistência, em particular, dispõem de escassos efeitos de “ligação”. Como refere Hirschman (1958):

A defesa da inferioridade da agricultura em relação à manufactura foi mais frequentemente discutido em termos da comparação da produtividade. Enquanto este argumento não se demonstrar inteiramente convincente, a agricultura certamente continua condenada pela falta de transmissão dos estímulos directos para o aparecimento de novas actividades, através de efeitos de ligação: a superioridade da manufactura é a este respeito esmagadora.

O sucesso do progresso industrial depende, em grande medida, da articulação dos dois efeitos de “ligação”. Contudo, a industrialização só poderá começar com indústrias de bens de consumo finais, porque não existirá mercado para os bens intermédios se elas não existirem. Este argumento legitima a necessidade dos países em desenvolvimento criarem primeiro indústrias que produzam bens finais, justificando a opção da fase fácil da substituição de importações. Nesta fase, os efeitos a montante (*backward linkages*) mobilizam os mecanismos necessários para desencadear a industrialização (Hirschman, 1958).

Hirschman, no seu artigo de 1968, “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, considera que quanto maior a diferença entre o nível de protecção das indústrias de substituição de importações e aquele aplicado aos *inputs* importados (tarifas baixas ou nulas ou taxas de câmbio preferenciais), maior será a margem de lucro das indústrias, isto enquanto não se proceder à produção doméstica desses *inputs* (p. 18). Desta forma, as primeiras indústrias (*new industrialists*) apresentam resistências aos efeitos de *backward linkages*, o que reforça a necessidade da intervenção pública, directa ou indirecta, na condução da política económica.

Contudo, essa hostilidade pode ser contrabalançada com a procura de novas oportunidades rentáveis de investimento, derivado da existência de lucros disponíveis da primeira fase de industrialização. A passagem para a segunda fase

da ISI propicia o alargamento do negócio das empresas já instaladas para indústrias a montante (reflexo das *backward linkages*), originando a expansão sobre a forma de integração vertical.

## 5. Especialização Industrial e Rendimentos Dinâmicos Crescentes

O crescimento da produtividade é um dos argumentos centrais do pensamento estruturalista de apologia da indústria manufactureira. Como Weiss (1993) refere, existe uma longa tradição na economia que considera a manufactura como o único sector económico que está sujeito a rendimentos crescentes no longo prazo, ou seja, à medida que o *output* aumenta a produtividade cresce.

Este argumento remontada aos economistas clássicos, Adam Smith e David Ricardo, e mais recentemente também em Young (1928)<sup>32</sup> e em Kaldor (1966) e (1967).<sup>33</sup> No seu trabalho de 1967, Kaldor encontra uma correlação positiva, num número significativo de países da OCDE, entre o crescimento do PIB e o crescimento da manufactura, cuja interpretação significa que o crescimento da manufactura provoca o crescimento do PIB. Esta explicação é baseada no que ele designa por rendimentos dinâmicos crescentes na manufactura.

A manufactura tem características únicas, relacionadas com a relação dinâmica entre o crescimento do *output* e o incremento da produtividade, que Kaldor atribui ao *learning-by-doing* e às melhorias tecnológicas. As economias deste tipo provêm da acumulação de experiência produtiva, e os progressos tecnológicos delas resultantes são irreversíveis (Weiss, 1993, 108).

Young (1928) considera que a indústria, ao contrário dos outros sectores, é caracterizada por ramos de actividade crescentemente inter-relacionados e especializados. Na terminologia utilizada anteriormente, a manufactura pode

---

<sup>32</sup> Yong, A. (1928), "Increasing Returns and Economic Progress", *Economic Journal*, Vol. 38, n.º 152, pp. 527-42, visto em Weiss (1993).

<sup>33</sup> Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge; Kaldor, N. (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, Cornell University Press, Ithaca, Nova Iorque; visto em Weiss (1993).

criar “ligações” intra-sectoriais mais intensas que os outros sectores e, sendo assim, tem uma potencialidade maior para se verificarem externalidades positivas do tipo pecuniário (Weiss, 1993, p. 111). A existência de uma indústria doméstica de bens de capital constitui um mecanismo potencialmente poderoso para transmitir e iniciar a mudança tecnológica.

Em suma, Kaldor considera a manufactura como o motor do crescimento, uma vez que o seu crescimento terá repercussões no aumento da produtividade desse próprio sector, através de um aprofundamento da divisão do trabalho, mas também dos outros sectores principais: a produtividade irá subir na agricultura, devido à absorção do excesso de trabalhadores; e nos serviços devido ao crescente *output* do sector da distribuição. Outros ganhos de produtividade e progresso técnico provenientes da manufactura serão transmitidos para os outros sectores, através da compra de bens de capital e intermédios (Weiss, 1993, p. 113).

O trabalho estatístico de Kaldor foi complementado por outros autores, como Cripps e Tarling (1973)<sup>34</sup> e Cornwall (1977)<sup>35</sup>, que validaram as suas hipóteses para os países desenvolvidos. No caso dos países em desenvolvimento, Brailovsky (1981)<sup>36</sup> demonstrou a importância da manufactura na economia Mexicana. Weiss (1984)<sup>37</sup> sumaria os resultados das análises efectuadas para os países em desenvolvimento, concluindo que nos países onde a manufactura ultrapassou um limite mínimo existe evidência que o tipo de especialização e crescimento da produtividade que lhe está associado, considerado importante no caso dos países desenvolvidos, começa a emergir.

---

<sup>34</sup> Cripps, T. F. e Tarling, R. (1973), “Growth in Advanced Capitalist Economies (1950-70)”, *Occasional Paper n.º 40*, Department of Applied Economics, Cambridge University, Cambridge.

<sup>35</sup> Cornwall, J. (1977), *Modern Capitalism*, Martin Robertson, Londres.

<sup>36</sup> Brailovsky, V. (1981), “Industrialisation and Oil in Mexico: A Long Term Perspective” in T. Baker and V. Brailovsky (Eds) (1981), *Oil and Industry*, Academic Press, New York.

<sup>37</sup> Weiss, J. (1984), “Manufacturing as an Engine of Growth: Revisited”, *Industry and Development*, n.º 13, pp. 39-62.

## CAPÍTULO III

### O ressurgimento Neoclássico

As décadas de 1970 e 80 marcaram uma viragem em termos de hegemonia teórica e consequentemente nas políticas económicas adoptados nos países em desenvolvimento. A performance relativamente positiva e similar desse conjunto de países começa nesse período a divergir, agravando o fosso entre regiões. O caso da África Sub-Sahariana assume uma dimensão particularmente grave, facto que pode ser imputado a diversos factores.

O relatório do Banco Mundial, de 1989, intitulado *SubSaharian Africa: From Crises to Sustainable Growth*, aponta para o facto de alguns problemas com o sector industrial na África Sub-Sahariana estarem relacionados com os elevados níveis de protecção e com a percepção errónea de que desenvolvimento é igual a crescimento industrial. Os governos confiaram demasiado nas políticas de substituição, permitindo que muitos interesses, incluindo empresas estrangeiras, explorassem essa posição em detrimento da performance económica global.

No relatório de 1994, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, o Banco Mundial especifica os principais factores responsáveis pela estagnação e declínio africano, designadamente as políticas “pobres” – quer *macroeconómicas*, quer sectoriais – provenientes do paradigma desenvolvimentista, que atribuía ao Estado um papel proeminente na produção e na regulação da actividade económica (p. 20).

Como pudemos verificar anteriormente, os problemas associados à condução das políticas de industrialização por substituição de importações são numerosos e originaram constrangimentos importantes para o processo de desenvolvimento.



No mesmo relatório, o Banco aponta a existência de taxas de câmbio sobrevalorizadas, como já referido atrás, acrescentando os elevados e prolongados défices orçamentais, como factores que minaram a estabilidade *macroeconómica* necessária no longo prazo. As políticas comerciais proteccionistas e os monopólios governamentais reduziram a competição, vital para aumentar a produtividade. Mais importante, a estratégia de desenvolvimento tinha um claro enviesamento contra as exportações, sobrecarregando com impostos as exportações agrícolas, principal fonte de divisas externas (World Bank, 1994, p. 20).

### **1. Estratégia “Outward-Looking” ou Industrialização por Promoção de Exportações**

Durante a década de 1970, as exportações de manufacturas dos países em desenvolvimento foram superiores às de 60, independentemente do crescimento mundial mais lento e das tendências proteccionistas crescentes. No entanto, este sucesso esteve concentrado num grupo restrito de países.

As experiências em termos de modelo de desenvolvimento, conduziram um conjunto de países a apostar nas exportações, encetando uma estratégia virada para fora – *Outward-Looking*. Esse conjunto de países, que incluía a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Brasil entre outros, foi designado por Novos Países Industrializados (NPI) e a sua performance impressionante influenciou toda a discussão em torno da industrialização.

A adopção inicial de políticas de substituição de importações, justificadas pelo argumento da indústria nascente, foi ultrapassada por uma política de promoção activa das exportações. A transição de uma política de substituição de importações para a promoção de exportações assenta num conjunto de recomendações, que Streeten (1982) sintetiza: i) desvalorização; ii) remoção das discriminações contra as exportações (para que os incentivos sejam comparáveis aos de produzir para o mercado doméstico) e iii) redução das restrições quantitativas e das tarifas sobre as importações. Deve igualmente incluir medidas

de combate à inflação, que pode reduzir a competitividade internacional necessária para as exportações (p. 160).

### **1.1. Principais aspectos da Promoção de Exportações**

Como define Krueger (1990), as políticas de promoção de exportações podem ser nada mais do que a ausência de políticas que discriminem em favor das vendas no mercado doméstico (p. 157), ou seja, que privilegiem a substituição de importações.

Neste sentido, as políticas de promoção de exportações permitem a livre importação de bens intermédios e de capital, pelo menos aos exportadores. Têm uma taxa de câmbio realista e providenciam tantos, ou mais, incentivos para vender no exterior como para o mercado doméstico. Os incentivos aplicam-se de maneira uniforme a todos os exportadores e são baseados no valor, ou no valor acrescentado, das vendas de exportações. Evitam restrições quantitativas e utilizam tarifas (geralmente baixas), com procedimentos relativamente simples, para permitir aos exportadores o acesso aos *inputs* a preços do mercado internacional (Krueger, 1990, p. 158). No geral podemos associar-lhe uma política comercial liberal.

Krueger (1990) defende, do mesmo modo, que as políticas viradas para o exterior parecem reduzir a dependência, no sentido em que os ganhos de divisas externas crescem mais rapidamente, os mercados tornam-se diversificados e a economia mais flexível. Por seu turno, Streeten (1982) avança que estas economias são mais dependentes do comércio externo e, como tal, sofrem perdas maiores em termos de PIB quando ocorrem choques externos, como o aumento dos preços do petróleo (p. 160). Mas um volume de comércio mais acentuado dá-lhes uma garantia, que as torna menos dependente do financiamento externo e menos necessária a imposição de deflação interna.

As exportações assumem o papel de destaque nesta perspectiva, enquanto factor determinante do processo de industrialização. Hirschman (1968) sintetiza os argumentos utilizados para a defesa da exportação como prioritária para as

novas indústrias dos países em desenvolvimento (designados por *late late industrializing countries*):

- a) Através das exportações poderiam ultrapassar os obstáculos em termos de dimensão do mercado, que limitam o seu crescimento ou impedem a sua implantação;
- b) Através das exportações iriam diminuir as restrições à Balança de Pagamentos, que podem impedir a capacidade operacional das indústrias existentes, bem como o estabelecimento de novas indústrias;
- c) Finalmente, competindo no mercado mundial, as indústrias seriam forçadas a obter e manter elevados níveis de eficiência e de qualidade do produto e, assim, adquirir defesas contra as fusões oligopolistas e as falências a que muitas vezes não resistem com mercados domésticos pequenos, altamente protegidos. (p. 24)

### 1.1.1. Economias de Escala e Indivisibilidades

Uma política orientada para as exportações permite a um países em desenvolvimento, independentemente da dimensão do seu mercado doméstico, estabelecer unidades de produção de dimensão económica eficiente. Os produtores podem desenvolver indústrias de bens transaccionáveis, com acesso a *inputs* especializados, beneficiando dos preços internacionais, ultrapassando as limitações de dimensão do mercado interno (Krueger, 1990, p.161). Esta política toma como mercado o mercado internacional e, pelo menos nos bens transaccionáveis, em que o país é *price taker* (isto é, não tem poder para influenciar o preço de mercado), existe sempre a possibilidade aproveitar convenientemente as economias de escala e de especialização, utilizando a tecnologia de forma eficiente.

Quando existe uma dotação factorial diferente entre os dois principais factores de produção, trabalho e capital, uma política de promoção de exportações permite um crescimento mais acentuado do valor acrescentado e do emprego nas indústrias trabalho intensivas pouco qualificadas, uma vez que a dimensão do mercado internacional permite o crescimento da procura dessas indústrias.

### 1.1.2 Argumento da Indústria Nascente

O argumento da indústria nascente é considerado como válido, por todas os tipos de políticas económicas, para justificar um determinado grau de protecção. Os apologistas das políticas de promoção de exportações acreditam que essas indústrias têm condições para se expandirem para além do mercado doméstico. As restrições do nível de *output* às quantidades procuradas no mercado doméstico iriam necessariamente reduzir os ganhos dinâmicos do desenvolvimento da indústria para uma magnitude inferior ao que seria possível se a indústria produzi-se para exportar (Krueger, 1990, p. 161).

## 2. Determinantes do Sucesso dos NPI ou uma Crítica à Supremacia das Políticas *Outward-Looking*

O sucesso do Novos Países Industrializados é o resultado de um conjunto de factores a considerar, que ultrapassam largamente a exclusividade dos potenciais benéficos associados às políticas *outward-looking*. Schimtz (1984) refere uma conjugação de circunstâncias internacionais favoráveis, que permitiram o acesso facilitados aos mercados dos países desenvolvidos, aumentaram dramaticamente o acesso aos meios financeiros internacionais e intensificaram a deslocação das empresas transnacionais para a periferia.

Estes factores possibilitaram a emergência dos NPI, mas não determinaram quais os países que iriam seguir essa via. Para tal contribuíram: a localização e a importância geopolítica; a existência de regimes fortes (repressivos) e internacionalmente dignos de confiança; e a existência de infra-estruturas tecnológicas, fruto das políticas de substituição de importações. O controlo estatal sobre o desenvolvimento industrial é considerado fundamental para despontar um crescimento dinâmico (Schimtz, 1984, p. 9).

Como verificamos, o sucesso dos NPI depende de toda uma conjugação de factores económicos e acidentes históricos, que só enquanto conjunto devem ser

considerados. Mesmo quando nos restringimos à política económica, a dicotomia *outward-looking* vs. *inward-looking* destaca, muitas vezes, decisões menos relevantes e desvia a atenção das fundamentais. Como realça Streeten (1982), «o mérito das políticas não é a capacidade de afectar os recursos entre os sectores, mas o seu poder de mobilizar os recursos e aptidões domésticas, criar e activar incentivos, atitudes e instituições para o desenvolvimento» (p. 163).

### 3. Revolução do Pensamento do Desenvolvimento: o Ressurgimento Neoclássico

A contra revolução no pensamento do desenvolvimento começou no início da década de 80 e trouxe mudanças importante na formulação das políticas internacionais: impôs pressões sobre os países em desenvolvimento para tornarem o sector público mais pequeno e a economia mais aberta, e aumentou a utilização de ajuda condicionada como forma dessa pressão (Toye, 1993, p. 94).

Esta transformação está relacionada com o sucesso dos Novos Países Industrializados que é atribuído, pelos economistas *mainstream* (por exemplo: Balassa, 1978, 1981; Bhagwati, 1978; Krueger, 1978; Donges, 1976)<sup>38</sup>, à adopção de políticas “correctas”, através da liberalização das importações; à preferência por taxas de câmbio “realistas” e por proporcionar incentivos à exportação; à confiança que as forças de mercado e a integração na economia mundial produzem resultados superiores aos do proteccionismo e da dissociação da economia mundial; e, acima de tudo, conseguir “*get prices right*”, isto é, determinar os preços “correctos” dos factores para que as suas economias se pudessem expandir de acordo com as suas vantagens comparativas (Schimtz, 1984, p. 9).

---

<sup>38</sup> Balassa, B. (1978), “Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 114, Heft 1; Balassa, B. (1981), *The Newly Industrialising Countries in the World Economy*, Oxford, Pergamon Press; Bhagwati, J. N. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Mass.: Ballinger Press; Krueger, A. O. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts e Consequences*, Cambridge, Mass.: Ballinger Press; Donges, J. B. (1976), “A Comparative Survey of Industrialization Policies in Fifteen Semi-Industrial Countries”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 112, Heft 4; visto em Schimtz (1984).

A abordagem neoclássica do desenvolvimento é a corrente teórica que consubstancia essa mudança. A característica mais importante desta maneira de conceber a economia é a crença no mecanismo dos preços e no papel essencial que as forças de mercado podem desempenhar nas políticas de desenvolvimento.

Anteriormente existiam distorções no mercado: ou os preços eram impedidos de variar livremente de modo a reflectirem a escassez e as escolhas, devido à existência de barreiras que inibem os agentes económicos de responderem de forma racional; ou os fluxos de informação não chegam aos agentes apropriados (Stein, 1992, p. 86). Agora, assumem que os consumidores e os produtores privados são maximizadores de utilidades e lucros, que respondem de forma racional e eficiente, se os sinais do mercado (preços) forem correctos (Sachikonye, 1999, p.12).

A perspectiva neoclássica da industrialização é parte de uma percepção mais alargada que inclui uma teoria dos preços e do capital e questões mais abrangentes de estratégia *macroeconómica* (Weiss, 1993, p. 171).

Esta concepção política está ligada aos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural, do FMI e Banco Mundial, implementados em muitos países em desenvolvimento. As suas políticas económicas têm três objectivos fundamentais: liberalizar, privatizar e desregulamentar.

### **3.1. Conceitos Metodológicos do Modelo Teórico Neoclássico**

As raízes do pensamento neoclássico assentam em diversos pressupostos e premissas que determinam a construção teórica e política. Esses componentes metodológicos e conceptuais influenciaram, como é óbvio, o desenho dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural. Stein e Nissanke (1999) apontam cinco componentes conceptuais essenciais: o conceito de *homo-economicus*, o dedutivismo racional, o individualismo metodológico, a razão axiomática e a aceitação do equilíbrio como estado natural (p. 403).

No centro de todas as teorias está o *homo-economicus*, o agente económico racional, que recorre ao cálculo individual para maximizar o seu bem-estar. Na teoria da empresa competitiva, as funções de procura e oferta são derivadas de um modelo de comportamento maximizador do lucro (*profit-maximizing behavior*) e da especificação das restrições tecnológicas inerentes; na teoria do consumidor, as funções de procura são determinadas considerando um modelo de comportamento maximizador da utilidade (*utility-maximizing behavior*), associado à descrição das restrições económicas subjacentes (Varian, 1992, p. 94).

A teoria assenta no individualismo metodológico, começa com escolhas ao nível individual e acaba com a maximização do bem-estar dos indivíduos. Os mercados são entendidos como trocas, onde bens e serviços são transferidos de produtores para consumidores. A troca, no modelo neoclássico, surge espontaneamente da interacção atomística de indivíduos egoístas (Stein e Nissanke, 1992, p. 403).

Os bens transaccionados em cada mercado são assumidos como homogéneos, sendo o preço a única informação necessária para as decisões de compra ou produção. Nenhum indivíduo tem poder suficiente para influenciar o preço de mercado. Os mercados devem existir, para todos os bens e em todos os momentos, para que os indivíduos possam tomar decisões racionais e informadas, baseadas em informação perfeita. Finalmente, para assegurar que o equilíbrio é alcançado, os neoclássicos defendem a existência de um leiloeiro *Walrasiano* que recolhe e processa a informação de todos estes mercados, para que os agentes individuais, através de um processo de *tâtonnement*, possam ajustar as suas decisões, removendo os excessos de procura e oferta de todos os mercados. O resultado será que as condições de um óptimo de Pareto (*no one will be able to be better off without making someone worse off*) serão alcançadas, maximizando-se assim o bem-estar social (Stein, 1994, p. 1834). Sendo assim, o equilíbrio é presumido como estado natural.

Por seu turno, o raciocínio por detrás do modelo neoclássico é racional dedutivo e axiomático: é racional dedutivo, porque o comportamento do agente é

predeterminado por um conjunto de regras de origem dedutiva; e é axiomático, porque se baseia numa série de axiomas que são temporalmente imutáveis.

Destes «microfundamentos» neoclássicos resultam preposições intermédias, que constituem a essência dos modelos económicos. Stein e Nissanke (1992) apresentam seis preposições, incluindo um enfoque na eficiência estática, neutralidade/minimalismo do Estado, distorção e marginalidade, a visão de que as alterações nos preços relativos levam a resultados previsíveis e o desenvolvimento de um estado de equilíbrio estático (p. 404).

Os modelos consideram como garantido que a liberalização, privatização e estabilização permitirão enormes ganhos de eficiência estáticos. Como refere Stein e Nissanke (1992), «o enfoque vai para a criação de um estado de equilíbrio estático, onde os actores privados racionais fazem alterações marginais, em reacção a preços não-distorcidos, para maximizar a sua utilidade individual.» (p. 404).

A economia neoclássica não reconhece qualquer utilidade para o Estado, uma vez que a sua actuação iria interferir no funcionamento dos mercados. Para além disso, no modelo neoclássico puro, representado pelo equilíbrio *Walrasiano*, não existe necessidade de Estado, uma vez que a maximização do bem-estar social está assegurada (Stein, 1994, p. 1844).

### 3.1.1. Modelo teórico neoclássico na base da política industrial

O modelo teórico que está na base das políticas neoclássicas referentes à indústria é ilustrado, frequentemente, utilizando um modelo simples de duas mercadorias, incorporando o comércio externo.<sup>39</sup>

Consideramos que a economia produz dois bens, *A* e *B*, ambos transaccionáveis. Uma combinação de *A* e *B* é apresentada na Figura 1, pela curva côncava *A P I B*, designada a fronteira de possibilidades de produção,

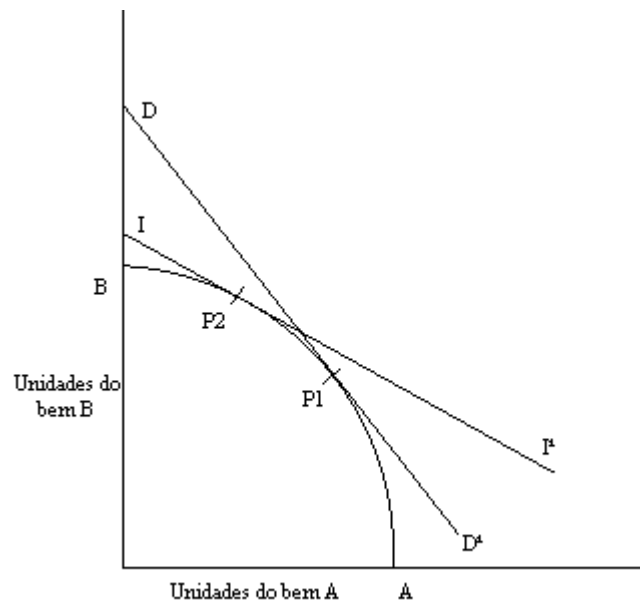
---

<sup>39</sup> A descrição do modelo apresentada foi retirada de Weiss, 1993, p. 173-4. Para uma descrição mais aprofundada deste modelo e seus desenvolvimentos consultar, por exemplo, Appleyard, Dennis R. e



assumindo-se a existência de custos unitários crescentes. Potencialmente, a eficiência pode ser atingida quando a produção acontecer num qualquer ponto desta curva, uma vez que uma quantidade dada de recursos irá produzir o máximo *output* possível. A combinação economicamente eficiente de *A* e *B* irá depender dos preços relativos domésticos desses bens, que podem ser identificados, na Figura 1, pela linha de preços  $DD^1$ . Em condições de concorrência perfeita, com recursos dados, a produção doméstica encontra-se no ponto  $P1$ , onde  $DD^1$  é tangente a  $AB$ . Neste ponto, em termos técnicos, a taxa marginal de transformação da produção, dada pela inclinação de  $AB$ , iguala o rácio dos dois preços. Por outras palavras, o rácio do custo de produzir uma unidade extra de cada bem é igual ao rácio do seu preço. Isto configura uma afectação eficiente, uma vez que não se pode aumentar a produção de um bem sem reduzir a do outro. Os custos aqui são custos de oportunidade, ou seja, o custo por unidade de *A* corresponde ao *output* de *B* renunciado pela produção de uma unidade extra de *A*.

**Figura 1:** Modelo com dois bens, representando os ganhos com o comércio



As possibilidades suscitadas pelo comércio internacional são reflectidas na Figura 1 pela introdução da linha de preços internacionais  $II^1$ . Quando o rácio do preço doméstico de  $A$  e  $B$  difere do rácio internacional, a exploração eficiente de possibilidade de comércio requer que a produção doméstica se transfira para  $P2$ , onde a taxa marginal de transformação na produção iguala o rácio dos preços internacionais. Neste exemplo, o *output* de  $A$  é contraído enquanto o de  $B$  se expande, implicando que as vantagens comparativas do país incidem sobre o último. A afectação eficiente é melhorada devido a esta alteração, uma vez que o país, enquanto produz em  $P2$ , pode transaccionar ao longo da linha de preços internacionais  $II^1$  e obter qualquer combinação de  $A$  e  $B$  ao longo dessa linha. A combinação escolhida dependerá das condições da procura, mas existe um potencial para obter mais de  $A$  e  $B$  do que seria possível sem comércio.

Este modelo simples foi utilizado para apoiar várias conclusões importantes, incluindo as seguintes:

- Que um mercado doméstico perfeitamente competitivo pode alcançar uma afectação eficiente dos recursos;
- Que não comerciar é uma estratégia inferior ao comércio livre;
- Que uma vez o comércio tenha início, as decisões de produção são independentes das de consumo;
- Que os preços internacionais relativos deveriam determinar a produção doméstica de bens transaccionáveis e não-transaccionáveis;
- Que os custos domésticos relevantes para o planeamento são custos de oportunidade.

Os critérios que a literatura neoclássica utiliza para avaliar a eficiência económica na produção baseiam-se fortemente nestes resultados. Em particular, defende que os bens transaccionáveis internacionalmente devem ser valorizados a preços mundiais e os bens não-transaccionáveis e o trabalho ao seu custo de oportunidade (Weiss, 1993, p. 175).

Como se pode verificar, o modelo neoclássico não considera necessário nenhuma estratégia condutora específica, ao nível industrial ou da empresa, uma

vez que os mercados proporcionam os sinais correctos para a condução de todas as actividades económicas (Lall e Stewart, 1996).<sup>40</sup>

#### **4. Contexto Histórico da Ascensão do FMI e Banco Mundial: A crise da Dívida**

O primeiro choque petrolífero de 1973 iniciou uma crise económica global, depois do período de prosperidade da década de 60 e início de 70. A crise intensificou-se no começo dos anos 80, com o segundo choque, e as economias em desenvolvimento foram gravemente atingidas. A América Latina e a África Sub-Sahariana assistiram a um aumento da dívida externa e dos desequilíbrios *macroeconómicos*, condições agravadas à medida que a banca privada se torna crescentemente relutante a atribuir novos créditos a esses países.

Este contexto reforçou o apelo à intervenção das organizações financeiras internacionais para a resolução do problema, nomeadamente as de *Bretton Woods*: Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial e, particularmente, ao primeiro devido às suas características estatutárias de controlador do sistema monetário internacional e de “cooperativa financeira” com linhas de crédito para apoio aos países com dificuldades financeiras.<sup>41</sup>

A partir deste período concessão de novos créditos por parte de FMI ficou dependente da aceitação, por parte dos países credores, de um conjunto de regras relativamente rígidas de política económica, designadas por regras de “condicionalidade”. Esta condicionalidade visava conseguir uma posição viável e duradoura da Balança de Pagamentos e eliminar os desequilíbrios, condições fundamentais para garantir o próprio reembolso do crédito.

O apoio prestado era, inicialmente, de curto prazo, porque se considerava possível estabilizar as economias num período curto de tempo. Os

---

<sup>40</sup> Lall, S. e Stewart, F. (1996), “Trade and Industrial Policy” in Ndulu, B. e van de Walle, N. (1996), *Agenda for Africa's Economic Renewal*, Transaction Publishers, New Brunswick and Oxford, citado em Sachikonye, 1999, p. 12.

<sup>41</sup> Serra, António M. de A. (2002), *Políticas Económicas de Desenvolvimento, Cap. 6 – O problema da dívida externa: origens, evolução e busca de uma solução*, Apontamentos do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

financiamentos destinavam-se a reduzir os desequilíbrios internos e externos, que se traduziam em elevados défices orçamentais e da Balança de Pagamentos. Estas medidas propostas pelo Fundo Monetário Internacional ficaram assim conhecidas por políticas de estabilização.

Com o decorrer do tempo e a consciência de que os problemas tinham uma raiz estrutural, que requeria a transformação das estruturas económicas e sociais do país, entendeu-se que para além das políticas de estabilização era necessário introduzir políticas de mais longo prazo, com vista ao ajustamento estrutural das economias. Estas políticas, associadas à actuação do Banco Mundial, designaram-se por políticas de ajustamento estrutural.

#### **4.1. Modelos Económicos Centrais da Abordagem do FMI**

O modelo económico na base da elaboração das orientações políticas do FMI teve a sua origem no Modelo de *Polak*, de 1957. Efectivamente, durante os anos 50, em parte devido à escassez de outras informações estatísticas fiáveis, o Fundo começou a desenvolver um modelo de política relativo à Balança de Pagamentos que utilizasse preferencialmente a informação monetária disponível, e que fosse prático para ajudar ao acompanhamento da economia dos países membros.<sup>42</sup>

Este modelo é composto pelo seguinte conjunto de equações:

$\Delta M = \Delta R + \Delta D$ , onde  $M$  é o stock de moeda;  $R$  é o valor líquido, em moeda nacional, das divisas do sistema bancário; e  $D$  são os activos domésticos líquidos ou crédito doméstico.

$\Delta M = \Delta Md$  é a condição de equilíbrio no mercado monetário, onde  $Md$  é a procura de moeda e  $M$  é a oferta de moeda.

Por seu turno,  $\Delta Md = f(\Delta Y, \Delta P)$ , ou seja, a procura de moeda é uma função de  $Y$ , o rendimento real (não influenciado por variáveis monetárias), e de  $P$ , o nível de preços domésticos.

Então,  $\Delta R = \Delta M - \Delta D = f(\Delta Y, \Delta P) - \Delta D$ , isto é, os défices da Balança de Pagamentos (perda de reservas) resultam do aumento do crédito doméstico em relação a oferta (igual à procura) de moeda.

Este é o núcleo central da abordagem do FMI: o excesso de criação de crédito doméstico é a principal fonte de desequilíbrio da Balança de Pagamentos (Killick, 1995). Esta concepção baseia-se na abordagem monetarista da Balança de Pagamentos, o que restringe a intervenção à simples manipulação de variáveis monetárias.

Se o objectivo da Balança de Pagamentos ( $\Delta R$ ) está estabelecido, a expansão máxima de crédito doméstico pelo sistema monetário pode ser estimada. Se a expansão do crédito pelo sistema monetário exceder o valor que a economia pode suportar, a única consequência será a diminuição das reservas internacionais, isto é, o objectivo da  $\Delta R$  não será cumprido (Tarp, 1993, p. 61).

Tarp (1993) identifica a versão de “Chicago” da Balança de Pagamentos, como o modelo que se seguiu ao de *Polak*. Esta nova abordagem afirma-se como uma crítica ao modelo keynesiano, sugerindo que a Balança de Pagamentos é um fenómeno essencialmente monetarista e os seus problemas devem ser tratados através de política monetária apropriada. Um modelo simples, representando a perspectiva da Escola de Chicago, pode ser encontrada em Frenkel e Johnson (1976)<sup>43</sup>, mas no geral terá as mesmas implicações que o seu predecessor: se a expansão do crédito doméstico exceder a procura de moeda, a balança de pagamentos deteriora-se e as reservas externas caem.

---

<sup>42</sup> Serra, António M. de A. (2002), *Políticas Económicas de Desenvolvimento*, Cap. 9 – *Os Programas de Ajustamento: Características, resultados e críticas*, Apontamentos do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

<sup>43</sup> Frenkel, J. A., e Johnson, H. G. (eds) (1976), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, London: George Allen & Unwin.

## **4.2. Modelos Económicos Centrais da Perspectiva do Banco Mundial**

### **4.2.1. Pressupostos do Modelo**

O ajustamento é baseado numa série de pressupostos que garantem que os mercados livres são eficientes, originando automaticamente uma afectação óptima (estática) de recursos, ao mesmo tempo que a optimização estática origina o crescimento dinâmico de longo prazo.

Esses pressupostos são avançados por Lall (1995): todas as empresas operam com conhecimento total de todas as tecnologias possíveis, têm acesso livre e não-exclusivo a essas tecnologias e a capacidade de utilizar a tecnologia eficientemente sem riscos, custos ou esforços suplementares. Importar tecnologia é como comprar um qualquer bem: existe um dado preço de mercado baseado em informação perfeita acerca do produto e seus competidores e a tecnologia é vendida e comprada com um bem físico. Por isso, todas as empresas podem utilizar imediatamente a tecnologia com o mesmo grau de eficiência. Neste contexto, a ineficiência técnica deve-se apenas a incompetência da gestão e decorre da intervenção dos governos, através da criação barreiras ao comércio ou à competição (p. 2020).

Uma vez que todos os mercados funcionam eficientemente, não existe necessidade de criar instituições para proporcionar informação, tecnologia, etc. Uma vez que não existem externalidades, não existe necessidade de coordenar as decisões de investimento entre as actividades que têm ligações mais intensas. Nem existem actividades mais relevantes para o desenvolvimento industrial do que outras, devido ao facto de terem mais externalidade associadas (Lall, 1992, p. 2021).

### **4.2.2. O Modelo do Banco Mundial**

O modelo utilizado pelo Banco Mundial é o *Revised Minimum Standard Model* (RMSM) e foi construído na década de 1970, depois de Chenery se juntar ao Banco. Este modelo é significativamente diferente do utilizado pelo Fundo: o

modelo RMSM é uma variante do *two gap model* de crescimento (ou modelo de Harrod-Domar para economia aberta), onde as necessidades de financiamento para objectivos de desenvolvimento estão dependentes de variáveis reais e das suas relações (Tarp, 1993, p.79).

A evolução dos modelos orientadores da percepção do Banco Mundial em relação ao crescimento inicia-se com a teoria do crescimento económico de Harrod (1939)<sup>44</sup> e Domar (1946)<sup>45</sup>. O segundo contributo teórico foi adicionado em 1960 com o desenvolvimento do *Two Gap Model*<sup>46</sup>. Na década seguinte foi desenvolvido o *Revised Minimum Standard Model*.

A equação fundamental é:

$\Delta R^* = \Delta F - my^* + \xi e + X$ , onde  $\Delta R$  representa as variações das reservas,  $F$  o fluxos de capital externo não-comercial;  $\xi$  é o efeito nas importações das alterações da taxa de câmbio;  $e$  é taxa de câmbio;  $X$  são as exportações exógenas; e  $m$  é a propensão marginal a importar. Considera-se igualmente que  $y = y^* = y_{-1} + \Delta y^*$ , onde  $\Delta y^*$  é a variação de  $y$  determinada pelo governo e  $y_{-1}$  é o *output* do período anterior.

Assim,  $\Delta R^*$  é uma função do objectivo para o *output*, juntamente com variáveis predeterminadas, exógenas e endógenas, e do instrumento  $e$ . O objectivo para a balança de pagamentos ( $\Delta R^*$ ) pode ser alcançado através da manipulação da taxa de câmbio ( $e$ ), cujo valor de equilíbrio pode ser obtido reordenando a equação.

De forma similar, reordenando a equação anterior podemos determinar que o objectivo para o *output* ( $\Delta y^*$ ) é dado por:

$\Delta y^* = 1/k-s-m [(s+m)y_{-1} + (1-s)T - Cg - X - \xi e]$ , onde  $k$ ,  $s$  e  $m$  são parâmetros. Esta equação implica que os impostos ( $T$ ) e as despesas públicas ( $Cg$ ) podem ser manipulados de forma a que, não só o objectivo da balança de

<sup>44</sup> Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, Vol. 49, pp. 14-33.

<sup>45</sup> Domar, E. (1946), "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment", *Econometrica*, Vol. 14, pp. 137-47.

<sup>46</sup> No que respeita ao *two gap model*, consultar artigo original de Chenery, H. B. e Strout, A. (1966), "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, Vol. 56, pp. 679-733, Setembro.

pagamentos ( $\Delta R^*$ ), mas também o objectivo do produto ( $\Delta y^*$ ), possam ser alcançados.<sup>47</sup>

Como Tarp (1993) refere, o RMSM embora seja simples e fácil de utilizar, demonstra que existe uma ligação entre a poupança e o crescimento que pode não ser perfeita e chama a atenção para desequilíbrios e bloqueios estruturais, que podem contribuir para a subutilização dos factores de produção.

A mudança estrutural, na procura e oferta, pode ser introduzida no modelo, através da elaboração de cenários alternativos de evolução, a partir da manipulação dos parâmetros e variáveis exógenas. Assim, o modelo pode ser, até certo ponto, adaptado às características específicas dos países.

O montante de investimento pode ser controlado através das relações *capital-output*; as importações podem ser modificadas através das elasticidades de importação, manipulando a propensão a importar; as exportações também podem ser alteradas fora do modelo. O consumo e a poupança podem ser manipuladas utilizando poupanças mínimas e máximas e a propensão ao consumo (Tarp, 1993, p. 94).

Demery (1994) apresenta um ponto de vista interessante em relação à condicionalidade do Banco Mundial. Enquanto organização internacional que fornece financiamento a projectos de desenvolvimento, necessita de proceder à sua avaliação individual. O método de avaliação é complicado e recorre frequentemente à determinação de preços sombra, que reflectem as correcções efectuadas nos preços domésticos. Os programas de ajustamento, ao procurarem *get the prices right*, visam levar as próprias economias a proceder a essas correcções, igualando os preços domésticos aos preços sombra. A condicionalidade é assim o mecanismo encontrado para facilitar a adesão dos países a esta nova concepção, servindo mais os interesses do Banco Mundial que os dos países em desenvolvimento.

---

<sup>47</sup> Para o desenvolvimento do modelo, ver Tarp, 1993, pp. 86-90.



## 5. O Conteúdo da Condicionalidade: As Recomendações de Políticas Económicas do FMI e Banco Mundial

A assistência do FMI às economias em crise, nomeadamente à África Sub-Sahariana, percorreu três fases consecutivas: numa primeira fase, antes da crise petrolífera de 1973, os países recorreram ao crédito através das facilidades de financiamento compensatórias, atribuídas para financiar défices temporários das receitas das exportações, provocados por causas externas; numa segunda fase, durante 1974-5, recorreram às “*oil-facilities*” para financiar os défices resultante do aumento do preço do petróleo e também ao *trust fund* que utilizou os resultados da venda do ouro para alargar o crédito concessional; a terceira, começou no final dos anos 70, em resposta ao segundo choque petrolífero e à recessão mundial (Mawakani, 1986), e será esse o objecto da nossa atenção. No final de 1979, proliferavam as “*stand-by*” e “*extended facilities*”.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> A política financeira do FMI inclui os seguintes instrumentos de crédito:

**Tranche de Reserva (*Reserve Tranche Policies*):** um país membro pode efectuar uma compra ao FMI de moeda(s) estrangeira(s) ou de Direitos de Saque Especiais, contra a entrega da sua própria moeda;  
**Tranches de Crédito (*Credit Tranches Policies*):** as operações de empréstimo do Fundo decorrem normalmente no quadro das tranches de crédito. Um país membro pode sacar quatro tranches, cada uma delas equivalendo a 25% da sua quota. Para a primeira tranche de crédito, os países tem de demonstrar um esforço razoável para ultrapassar as suas dificuldade de Balança de Pagamentos (BP). As tranches superiores são faseadas de acordo com condições impostas;

**Acordos Stand-by (*Stand-by Arrangements*):** destinam-se a conceder apoio de curto prazo a países com dificuldades na sua BP devido a défices temporários ou de natureza cíclica. A libertação de fundo está sujeita ao cumprimento de algumas condições de gestão macro-económica;

**Serviço Ampliado do Fundo (*Extended Fund Facility*):** dadas as limitações temporais dos créditos concedidos no âmbito dos acordos anteriores, normalmente de 12-18 meses, o Fundo criou uma linha de crédito que permite o acesso a recursos mais avultados e com um prazo de 4-10 anos;

**Facilidades de Financiamento Compensatório (*Compensatory Financing Facility*):** proporciona financiamento compensatório a membros que experimentem dificuldades de exportação temporárias ou subida dos preços dos cereais importados. Tem a duração de 3¼ a 5 anos;

**Facilidades para Reservas Suplementares:** concede apoio financeiro em situações de grandes dificuldades na BP devido a movimentos bruscos dos mercados;

**Linhas de Crédito Excepcionais (*Contingent Credit Lines*):** destina-se a evitar a propagação de uma crise. Destina-se a países que ainda não estão em crise, mas que podem ser afectados pela sua propagação vinda de outras economias;

**Iniciativa a favor dos Países Altamente Endividados (*HIPC Initiative*):** adoptada em 1996, esta iniciativa proporciona ajuda adicional para reduzir o peso da dívida externa para níveis sustentáveis, permitindo o cumprimento do serviço da dívida externa sem necessidade de alívio da dívida adicional e de comprometer o crescimento;

**Facilidade para a Redução da Pobreza e o Crescimento (*Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*):** estabelecida como ESAF em 1987, foi alargada e aumentada em 1994, e mais reforçada em 1999 para tornar a redução da pobreza o seu elemento central. A **ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*)** é hoje o principal mecanismo do Fundo para dar apoio financeiro em condições muito favoráveis aos países membros de baixo rendimento per capita com problemas graves e permanentes de défice da BP.

### 5.1. Políticas Económicas de Estabilização

As medidas tomadas pelo Fundo Monetário Internacional tem como pano de fundo a concepção de que os desequilíbrios externos resultam de desequilíbrios internos e, nessa medida, incidem sobre a procura. Para além disso, existem outras categorias de políticas: as políticas de *switching* e políticas relacionadas com a oferta de longo prazo ou a eficiência (Stewart et al., 1992, p. 5).

As primeiras procuram reduzir a despesa interna através a diminuição dos gastos públicos que, conjuntamente com uma subida das receitas fiscais, irá permitir reduzir as necessidades de financiamento do sector público.<sup>49</sup>

A desvalorização da moeda é outra medida considerada fundamental para aumentar as exportações e, de uma forma geral, aumentar a competitividade da economia. Na fase de estabilização, a desvalorização constitui a variável chave no realinhamento dos preços relativos, que funcionam como incentivos à oferta para proceder aos ajustes necessários nas estruturas de produção (Quarcoo, 1990, p. 13). Esta medida deve ser conjugada com um controlo da inflação interna para que as subidas de preços internos não anulem o efeito da desvalorização na competitividade internacional.

Dois instrumentos fundamentais para conseguir o controlo da inflação são a política monetária contraccionista e a política de controlo dos aumentos salariais, que se traduzem em quebras, por vezes acentuadas, do salário real.

A política monetária contraccionista envolve a redução da oferta monetária, através instrumentos como o aumento do rácio de reservas, o aumento das taxas de desconto do Banco Central, a manutenção de tectos de crédito para o sector público e privado ou assegurando a acomodação não monetária do défice orçamental (Quarcoo, 1990, p. 6).

Uma síntese das principais medidas é apresentada de seguida:

## Medidas de Estabilização do FMI

Medidas de Estabilização	Efeitos desejados
<p><i>Sector externo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvalorização da taxa de câmbio real</li> <li>• Eliminação dos subsídios às importações e redução dos impostos sobre exportações</li> <li>• Liberalização das importações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da competitividade externa, diminuição das importações; aumento das exportações</li> <li>• Diminuição das despesas públicas, incentivo da exportação, diminuição das receitas públicas e, conseqüentemente, do peso do Estado na economia.</li> <li>• Aumento da concorrência e da eficiência na utilização dos recursos; possibilidades das empresas nacionais acederem aos <i>inputs</i> importados</li> </ul>
<p><i>Administração central e local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Despedimento e reforma de pessoal excedentário</li> <li>• Contenção dos salários</li> <li>• Redução dos investimentos públicos</li> <li>• Aumento do preço dos serviços públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução das despesas públicas e da procura</li> <li>• Redução das despesas públicas</li> <li>• Redução do défice do sector público através do aumento das receitas e diminuição das despesas; diminuição da procura global</li> <li>• Aumento da rentabilidade das empresas públicas</li> </ul>
<p><i>Sector empresarial do Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução dos efectivos</li> </ul>	
<p><i>Sector financeiro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitação do crédito ao Estado, às empresas públicas e aos sectores não exportadores (política selectiva de crédito)</li> <li>• Fixação (aumento) de taxas de juro reais positivas para as operações passivas e activas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar a oferta de moeda, diminuindo a procura e especialmente as importações</li> <li>• Incentivo à poupança; controlo da procura agregada através da diminuição do investimento</li> </ul>
<p><i>Preços e comércio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalização do comércio e dos preços</li> <li>• Fim dos preços subsidiados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restabelecer o sistema de mercado</li> <li>• Idem; diminuir a procura e as despesas públicas</li> </ul>

<sup>49</sup> Serra, António M. de A. (2002), *Políticas Económicas de Desenvolvimento, Cap. 9 – Os Programas de Ajustamento: Características, resultados e críticas*, Apontamentos do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

<i>Mercado de trabalho</i>	
• Limitação dos aumentos salariais	

Fonte: Proença, Carlos Srangreman (1991), *Políticas Económicas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural na África Subsaariana*, Departamento de Economia do ISEG/UTL, 22/Outubro, p. 9.

## 5.2. Políticas Económicas de Ajustamento Estrutural

As principais medidas que compõem os programas de ajustamento estrutural, preconizados pelo BM, podem ser divididas nos seguintes grupos:

**a) Política fiscal e monetária:** redução do défice do Estado e das empresas para-estatais, reduzindo assim os empréstimos públicos e a taxa de inflação. Isto tem em visto beneficiar o sector privado reduzindo as taxas de imposto e tornando o crédito oficial mais barato e disponível. A política monetária pretende também reduzir a inflação e adequar as taxas de juro reais, através da regulação da oferta de moeda e de crédito (Engberg-Pederson *et al.*, 1996).

O aumento da taxa de juro doméstica pode dar origem, no curto prazo, a pressões para a liquidação e falência de muitas empresas domésticas. No entanto, no médio/longo prazo essas taxas irão atrair níveis mais elevados de poupança doméstica e suportar o aumento do investimento interno, para além de fornecerem melhores sinais para uma afectação eficiente do investimento que, conjuntamente com níveis mais elevados de formação de capital doméstico, contribuirá para o aumento do *output* (Erb, 1986, p. 22).

**b) Política cambial:** antes do ajustamento, as taxas de câmbio eram fixadas pelos governos nacionais que também organizavam a afectação de divisas de forma administrativa. O ajustamento pretende aumentar a competitividade da produção local através da desvalorização e da liberalização gradual do mercado de câmbios, aproximando o valor da taxa ao valor de mercado (Engberg-Pederson *et al.*, 1996).

A flexibilidade da taxa de câmbio permite o aumento dos preços do produtor, para estimular a produção e a oferta de produtos que, *ceteris paribus*,

deve levar ao aumento das receitas de exportação e melhorar a Balança de Pagamentos. No entanto, estes resultados dependem em larga medida das elasticidades de exportação e importação, assim como dos preços mundiais dos produtos primários (Quarcoo, 1990, p.14).

**c) Política comercial:** A política comercial afecta os incentivos para investir na indústria relativamente a outros sectores, a procura de novos mercados e a competitividade internacional (Meier e Steel, 1989, p. 14). Da estratégia de substituição de importações resultou uma política de protecção da indústria nascente, através de tarifas elevadas e controlos à importação. A liberalização desta política é essencial para alterar a estrutura sectorial.

Com o ajustamento: 1) a diminuição dos controlos e da lista de produtos sujeitos a licença de importação; 2) passagem de controlos não-tarifários para tarifários e sua progressiva redução; 3) introdução de incentivos à exportação (Engberg-Pederson *et al.*, 1996). Como é evidente, as políticas avançadas são em todo semelhantes às que caracterizam a promoção de exportações.

**c) Política Empresarial:** as políticas institucionais de ajustamento industrial focam-se na reforma do sector público, enquanto encorajam a propriedade privada das manufacturas. As empresas públicas ineficientes devem ser fechadas, vendidas ao sector privado ou sistematicamente reestruturadas. As empresas devem contar apenas com fontes comerciais de financiamento e não com o orçamento governamental. A dívida deve ser convertida em activos (participações da empresa). Os lucros devem ser um indicador credível de eficiência no sector público e os gestores devem estar sujeitos a critérios claros de performance (Stein, 1992, p. 85).

As orientações políticas do Banco Mundial também incluem a crença nas pequenas empresas como agentes vitais da reestruturação industrial. As empresas no sector informal deveriam ser encorajadas a transferirem-se para o sector das pequenas manufacturas, através de incentivos do mercado e da remoção das regulamentações restritivas.

O seguinte quadro apresente a relação entre as medidas de ajustamento implementadas e os seus efeitos desejados.

## Medidas de Ajustamento Estrutural do Banco Mundial

Medidas de Ajustamento Estrutural	Efeitos desejados
<p><i>Sector externo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalização das importações e das exportações</li> <li>• Liberalização das taxas de câmbio</li> <li>• Legislação para atrair investimento estrangeiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir que o sistema de preços e as vantagens comparativas actuem</li> <li>• Idem</li> <li>• Rentabilizar sectores, sobretudo o capital intensivo (ex: minas)</li> </ul>
<p><i>Administração central e local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da produtividade dos funcionários e desburocratização</li> <li>• Alargar o leque salarial</li> <li>• Reforma fiscal</li> <li>• Alteração das prioridades orçamentais e do investimento público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalizar o aparelho de Estado</li> <li>• Incentivar trabalho mais qualificado</li> <li>• Aumentar as receitas do Estado</li> <li>• Alterar a acção do Estado na economia</li> </ul>
<p><i>Sector empresarial do Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma, encerramento ou privatização das empresas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rentabilizar o sector e diminuir a acção do Estado na economia</li> </ul>
<p><i>Sector financeiro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito selectivo</li> <li>• Liberalização da actividade bancária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar o investimento produtivo</li> <li>• Aparecimento de bancos privados</li> </ul>
<p><i>Mercado de trabalho</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalização da legislação dos despedimentos</li> <li>• Supressão de qualquer tipo de indexação salarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a mobilidade do factor trabalho</li> <li>• Assegurar a acção do mercado</li> </ul>
<p><i>Sector social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento em capital humano a nível básico</li> <li>• Combate à pobreza, sobretudo urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar mas racionalizar a saúde, a educação, a nutrição e água potável; minorar os efeitos sociais negativos do ajustamento</li> </ul>
<p><i>Sector industrial e mineiro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação e incentivos a empresários e trabalhadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da produtividade</li> </ul>
<p><i>Sector agrícola e das pescas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de preços ao produtor, sobretudo dos bens exportáveis</li> <li>• Incentivos e apoios às estruturas privadas de escoamento de produção com preços livres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria dos termos de troca</li> <li>• Reforço da produção agrícola como base de desenvolvimento</li> </ul>

Fonte: Proença, Carlos Srangreman, *Políticas Económicas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural na África Subsaariana*, Departamento de Economia do ISEG/UTL, 22/Outubro/1991, p. 9.

Em suma, os programas do FMI e Banco Mundial procuram induzir a mudança estrutural no sector industrial e nos outros sectores, através dos ajustamentos *macroeconómicos*, liberalização do comércio, desregulamentação e privatização.

O ajustamento *macroeconómico* e a política de taxa de câmbio provoca o aumento da competitividade no sector dos bens transaccionáveis. A liberalização do comércio, que se espera ter grande impacto na indústria, tem como objectivo remover o enviesamento anti-exportação, introduzir pressão competitiva vinda do exterior e ajustar os preços relativos para reflectirem correctamente os custos de oportunidade dos recursos. A desregulamentação irá retirar a rigidez e distorção presentes no sector industrial que poderia limitar uma resposta vigorosa da oferta. A privatização e outras políticas de gestão do sector público irão racionalizar o investimento público e reforçar a eficiência operacional das empresas públicas, melhorando assim a eficiência na afectação dos recursos (Noorbakhsh e Paloni, 1999).

### **5.3. Estado versus Mercado**

A preponderância do Estado e do sector para-estatal é evidente nas economias africanas pós-independência. Segundo Knight (1992) existem várias razões para o rápido crescimento das empresas do Estado nas economias em desenvolvimento.

Primeiro, no período entre 1950 e 1970, é prática corrente a nível internacional e enquadra-se no modelo de substituição de importações já referido. Desse modo ajusta-se perfeitamente na ideologia prevalecente da OCDE que o Estado, sendo bem intencionado, bem informado e equipado poderia melhorar o mercado. Segundo, porque existiam pressões políticas nacionalistas para reduzir o poder dos estrangeiros na economia. As empresas públicas eram o principal meio para o fazer, devida à falta de um sector capitalista africano. Terceiro, vários países africanos abraçaram uma abordagem socialista a nível político e económico. Quarto, alguns países viam as empresas do Estado como necessárias,

porque não era possível para o sector privado. Quinto, porque aqueles que tomaram o poder depois da independência possuíam pouco poder económico. A posse da produção pelo Estado iria aumentar o seu poder sobre os recursos, que poderiam ser utilizados para promover os seus interesses próprios ou do seu grupo; Por fim, o governo teve de sustentar empresas privadas que estavam a entrar em bancarrota. (p. 321)

Contudo, a performance das empresas do Estado foi objecto de reprovação, congregando um conjunto de críticas. Knight (1992) aponta duas razões para a deficiente performance do Estado: i) o problema do Principal-Agente: o principal (governo) não consegue assegurar que o seu agente (os gestores públicos) persegue os mesmos objectivos; ii) a outra reside na função de bem-estar social do governo: o principal em si está em falha.

A deficiente performance das empresas do Estado deveu-se igualmente a decisões erradas de investimento e a um conjunto de outras razões, sintetizadas por Nellis (1989): a) subutilização da capacidade; b) utilização de critérios políticos ou regionais na localização; c) factores externos imprevisíveis: queda do preço das matérias-primas, etc. d) controlo dos preços, mantidos artificialmente baixos; e) excesso de pessoal e falta de pessoal qualificado; f) altos níveis de impostos sobre os lucros impedem reinvestimento; g) objectivos pouco claros e por vezes contraditórios; h) excessiva intervenção política em decisões de gestão; i) elevada rotatividade dos gestores; j) incompatibilidade dos procedimentos do serviço público com as operações comerciais; k) falta de competitividade; l) elevado grau de centralização das decisões governamentais; m) fraca contabilização dos resultados e sistema de avaliação; n) ambiente de distorção de preços, subsídios e taxas de câmbio sobreavaliadas; o) existência de corrupção; p) sistemas de informação pobres.

Com a viragem ideológica dos anos 80, a intervenção do Estado na economia deve ser limitada, enquadrando apenas as seguintes atribuições: facilitar e catalizar a mobilização dos recursos; assegurar um ambiente próprio aos actores económicos; providenciar bens públicos e infra-estruturas; providenciar serviços sociais (Demery, 1994).



O sector privado é considerado como o primeiro e mais fundamental recurso para o ajustamento. Às empresas privadas, em virtude do seu carácter privado/não-estatal, foram atribuídas qualidades como a independência política, racionalidade económica, eficiência, dinamismo, inovação, etc. – as supostas características associadas às empresas mais bem sucedidas em condições de ajustamento. Em complemento, é igualmente assumido que só onde e quando as empresas privadas são constrangidas pela acção do Estado é que estas características podem não ser evidentes (Gibbon, 1998, p. 766).

Enquanto tal, o ajustamento encoraja a privatização de todas as empresas pública e serviços, nomeadamente através de duas formas: a) sob a égide da reforma empresarial têm-se desmantelado (particularmente, no caso dos *marketing* e *input supply boards*), comercializado, liquidado, exposto à competição e desinvestido (venda de bens públicos) nas empresas para-estatais; b) a segunda forma de privatização diz respeito ao fornecimento privado de serviços públicos, particularmente na saúde, *inputs* e crédito, mas também na segurança e resolução de conflitos. Existem claros problemas de equidade, uma vez que estes serviços são pagos (Engberg-Pedersen et al., 1996).

Contudo, advogar a privatização é assumir prontamente que existe um mercado amplo e aprofundado ou que existem agências reguladoras eficientes. A prevalência de falhas de mercado em África significa que a privatização pode não resultar num aumento da eficiência (Knight, 1992, p.333).

## **CAPÍTULO IV**

### **Análise Crítica do Modelo Teórico Subjacente à Política Industrial dos anos 80 e 90**

As políticas de estabilização e ajustamento estrutural, preconizados pelo FMI e Banco Mundial, para a renovação e renegociação de novos financiamentos, sofrem de diversas limitações e inconsistências, que resultam, em parte, da inadequação dos modelos teóricos subjacentes.

As construções metodológicas e conceptuais são incompatíveis com o mundo real e isso é particularmente evidente no caso da África Sub-Sahariana. A própria implementação conjunta das políticas de estabilização e ajustamento estrutural revela, por vezes, incoerência e incompatibilidade entre as medidas propostas por cada uma.

Por outro, se as políticas do FMI e Banco Mundial pretendem impulsionar a transformação das ineficientes manufacturas de substituição de importações e das empresas públicas, revelam-se incapazes de criar o novo tipo de indústrias pretendido (Schikonye, 1999). Ao invés, as políticas tendem a ser desindustrializantes, empurrando os países para uma perigosa dependência dos recursos primários e das exportações agrícolas.

#### **Nota metodológica**

De referir que, embora consideremos a partir daqui os países da África Sub-Sahariana como um conjunto, esses países não são de todo homogêneos. Existem distinções importantes entre eles: a sua dimensão, a sua experiência linguística e colonial, a riqueza mineral, o clima, a acumulação de competências, a educação e o conhecimento, as políticas passadas, etc. Ignoramos essas distinção devido, essencialmente, a três razões: i) as políticas induzidas nos países africanos pelo Banco Mundial e FMI são pouco diferentes de país para país e, conseqüentemente, a crítica a elas não necessita de uma avaliação

casuística; ii) seria muito pesado considerar as diferenças relevantes entre todos os países; iii) existe alguma comunalidade entre os países que justifica as conclusões gerais.<sup>50</sup>

## **1. Adaptabilidade dos Pressuposto do Modelo às Características Específicas da Crise Africana**

As hipóteses subjacentes às políticas de estabilização e ajustamento estrutural pressupõem uma universabilidade que permite aplicá-las a qualquer economia, em qualquer fase de desenvolvimento. Contudo, as economias da África Sub-Sahariana têm características próprias que requerem uma estrutura conceptual específica.

### **1.1. Características estruturais das Economias Africanas**

As características estruturais das economias africanas evidenciam uma extrema debilidade. O equilíbrio da Balança de Pagamento assenta em condições susceptíveis de grande instabilidade.

Do lado das exportações, a maioria das economias africanas está dependente de um número limitado de produtos primários vulneráveis às vicissitudes da procura externa, em termos de preços e quantidades (Stein e Nissanke, 1999, p. 406).

Do lado das importações, enquanto a sua capacidade de exportação está a regredir, a dependência de importações permanece elevada. Isto é resultado de dois factores principais, segundo Stein e Nissanke (1999): primeiro, a produção agrícola não beneficiou de nenhum avanço tecnológico significativo e, com o crescimento populacional acelerado, a dependência de alimentos importados aumentou, chegando a um terço da produção doméstica de alimentos nos últimos anos; segundo, em resultado do carácter ligado da ajuda externa, o padrão

---

<sup>50</sup> Visto em Stewart *et al.* (1992), mas aplicável ao caso do presente documento.

industrial e do sector manufactura criado é altamente dependente de tecnologia e *inputs* importados.

Os mercados domésticos são pequenos, em resultado do baixo produto *per capita* e da escassez de procura, e segmentados, em resultado da dispersão populacional e fraqueza dos meios de transporte e comunicação (Mawakani, 1986).

Esta estrutura torna as economias africanas extremamente vulneráveis a choques externos e a exposição elevada à volatilidade dos preços das matérias-primas, assim como a tendência de longo prazo para a deterioração dos termos de troca, dificulta a obtenção do equilíbrio interno e da Balança de Pagamentos.

O colonialismo foi também responsável por muitos destes constrangimentos que afectam estruturalmente as economias africanas. O seu impacto foi muito negativo ao dividir o continente em pequenos Estados independentes sem ligação, o que dificulta agora a criação de economias de escala e de espaços regionais. Por outro lado, a política colonial privilegiou o comércio *import-export* em detrimento do desenvolvimento da produção autóctone (Meier e Steal, 1989, p. 7). Estas características condicionam a aderência das variáveis reais às expectativas do modelo teórico neoclássico.

## **2. Inconsistência do Modelo Teórico Neoclássico**

O quadro conceptual determinante para as políticas de estabilização e ajustamento, embora seja um instrumento analítico importante e reflecta a forma como os analistas percebem a estrutura fundamental da economia, não consegue demonstrar como a economia realmente funciona. Ele representa um mundo linear de coeficientes fixos, falhando em enquadrar, por exemplo, as possibilidade de substituição, crescimento da produtividade e mudança no comportamento institucional (Tarp, 1993, p. 55). Deste modo, as características institucionais críticas não são capturadas pela consistência formal do quadro, apresentando este apenas uma interpretação superficial da coerência das relações.

## 2.1. Crítica às hipóteses teóricas do modelo FMI

No que diz respeito ao modelo utilizado pelo FMI, o seu núcleo central continua a ser o mesmo dos anos 50: se os preços forem tomados como dados, a taxa de câmbio assumida como fixa e as importações uma função do rendimento nominal, o programa é idêntico ao de *Polak*.

O modelo de programação financeira mantém o carácter estático e não toma em consideração a incerteza e as expectativas. Não incorpora os desenvolvimentos mais recentes da teoria *macroeconómica*, incluindo os assuntos relacionados com a natureza intertemporal da balança de pagamentos, o papel da consistência temporal e do pré-compromisso na política económica, o papel do risco e da auto-segurança na escolha de portfólios, a economia dos contractos e da reputação, a economia do equilíbrio da taxa de câmbio real, a crítica às expectativas racionais de Lucas e as teorias dos ataques especulativos e das crises de desvalorização (reconhecendo-se, porém, que estes desenvolvimentos são abstractos e difíceis de introduzir no modelo) (Tarp, 1993, p. 75).

Tarp (1993) continua, referindo que o modelo tem consistência interna, mas não explica as variáveis reais, nem as funções de produção ou as articulação sectoriais. A capacidade produtiva da economia é assumida fixa, a variação do *output* é ignorada e o impacto do controlo do crédito não é especificado.

Por seu lado, Killick (1995) apresenta o seguinte conjunto de críticas às hipóteses do modelo de *Polak* do FMI:

1. O pressuposto de que a procura de moeda é estável e previsível não é muitas vezes satisfeito. A tendência é para a velocidade de circulação da moeda ( $v$ ) variar inversamente com  $\Delta M$ . Contudo, na maioria dos programas,  $v$  é considerado constante.
2. No modelo a procura de moeda,  $Md$  é independente de  $\Delta D$ , isto é,  $\Delta D$  não afecta nem o rendimento real nem o nível de preços. Pelo contrário, no mundo real temos de esperar a influência do nível de crédito doméstico no nível de actividade económica.
3. É questionável que muitos dos governos dos países em desenvolvimento estejam em posição de exercer o grau de controlo político sobre  $\Delta D$  que o programa requer.

4. O programa pode também ser criticado pela forma determinista, focada nas fontes de procura agregada e no crédito doméstico, de identificação das fontes de dificuldade da Balança de Pagamentos.
5. Os problemas da Balança de Pagamentos estão muitas vezes mais relacionados com fraquezas estruturais no lado da oferta da economia (como referimos em cima).
6. Mesmo quando existem problemas de excesso de procura é atribuída demasiada atenção aos agregados quantificáveis, ao invés dos aspectos qualitativos da política.
7. O modelo é estático, como também já referido. O Fundo considera que ele funciona melhor no longo prazo. No entanto, está direccionado para intervenções de curto prazo.
8. O modelo, evidentemente, não é dinâmico e é incapaz de incorporar *time lags* importantes, a incerteza e a formação de expectativas. No curto prazo não existe presunção de equilíbrio. Para além disso, os tectos de crédito começam 3 meses após o início do programa, o que implica que o modelo não fornece uma base segura de cálculo.
9. Os modelos não incorporam as evoluções recentes ao nível da macroeconomia internacional.
10. O carácter estático do modelo traz dificuldades na introdução da complexidade, de novas relações e variáveis, desde que, na década de 80, os programas se tornaram *growth oriented*.
11. Por fim, os programas financeiros do Fundo têm uma perspectiva própria da economia, que não se enquadra sempre na realidade.

## 2.2. Crítica as hipóteses do modelo do Banco Mundial

No que respeita às hipóteses subjacentes ao modelo RMSM, utilizado pelo Banco Mundial, Tarp (1993) identifica as seguintes restrições:

1. Dificuldades em determinar as restrições e necessidade de utilizar estimativas;
2. Poucas relações comportamentais e inexistência de preços relativos e outras variáveis chave da reforma. O modelo não proporciona uma estrutura quantitativa que ligue as acções de política económica com a performance *macroeconómica*. Consequentemente não pode fornecer uma análise detalhada da afectação de recursos necessária ao desenho dos programas;
3. Críticas provenientes da contra-revolução neoclássica dos anos 60 ao *two gaps model*: a ausência de preços relativos e a percepção de uma economia caracterizada por rigidezes estruturais. As inflexibilidades são uma consequência das estratégias de desenvolvimento mal concebidas e de políticas cambiais erradas que distorcem os preços;
4. O processo de determinação do *gap* (hiato) é demasiado mecânico, resultando de uma abordagem comparativa estática dos equilíbrios necessários e dos recursos disponíveis;
5. O modelo de “dois hiatos” assume sempre que um fluxo de divisas externas levará a um aumento de investimento e a uma utilização mais intensa da capacidade, com a consequente recuperação da produção e aumento do crescimento económico. Isto pode não acontecer: i)

o investimento pode não ser rentável; ii) a taxa de utilização da capacidade está relacionada com as variações monetárias; iii) os fluxos de divisas externas podem estar relacionados com as decisões de consumo/poupança; iv) a eliminação da dívida e o processo de crescimento assume que a produção pode ser exportada e que o crescimento das poupanças domésticas será maior do que a soma do empréstimo original e do pagamento de juros da dívida. Factores externos, como a falta de procura de exportações e aumento das taxas de juro internacionais podem, na África Sub-Sahariana, impedir esse processo.

### **2.3. Insuficiente justificação teórica: Teoria do *Second-Best* e Fronteira de Possibilidades de Produção**

O argumento do *second best* pode ser invocado para criticar as políticas de liberalização. Se não se poder liberalizar todos os mercados, para que a economia funcione de forma perfeita, então não existe razão para apoiar o argumento de que a liberalização de um ou alguns mercados irá melhorar o bem-estar social, como defendido.

De outro modo dito, quando uma condição de eficiência é violada, o resultado preferível é atingido violando todas as outras condições de eficiência, mesmo que seja possível alcançá-las (Cullis e Jones, 1997, p 12). Sendo assim, os ganhos de bem-estar resultantes da liberalização são unidireccionais (reflectem-se apenas no excedente do produtor ou do consumidor), não representando uma pré-condição para um maior crescimento (White, 1996, p. 792).

Mesmo que se reconheça que a liberalização origina apenas ganhos de bem-estar unidireccionais, existe ainda o sentimento de que o ajustamento irá melhorar a eficiência, através da reforma institucional e do mercado. Contudo, os ganhos de eficiência obtidos pela liberalização apenas resultam em deslocações ao longo da fronteira de possibilidade de produção, e não fazem deslocar essa fronteira para fora (White, 1996, p. 792).

As economias em desenvolvimento são geralmente caracterizadas por pontos dentro da fronteira de possibilidade de produção, com um substancial subemprego de recursos em relação ao seu *output* potencial. As suas aspirações

de desenvolvimento devem consistir em deslocar-se para um ponto de pleno emprego na fronteira e, depois, não só mover-se ao longo dela, mas empurrar a fronteira para fora ao longo do tempo (Stein e Nissanke, 1999, p. 412).

#### **2.4. Insuficiente Justificação Teórica: Teoria das Vantagens Comparativas**

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo (que remonta ao sec. XIX) constitui o argumento central na defesa da liberalização do comércio. O argumento original de Ricardo adapta-se a países onde todos os recursos produtivos estão a ser plenamente utilizados. Nesta situação, a liberdade de importação permite que os recursos se reafectem dentro desse país, transferindo-se das actividades produtivas com elevados custos para as de baixos custos, resultando numa utilização mais produtiva dos recursos.<sup>51</sup>

A fundamentação das políticas liberais com base nesta teoria contém um problema essencial de utilização abusiva. Efectivamente, a teoria foi concebida inicialmente para o comércio entre países que tinham atingido níveis comparáveis de industrialização, e não como uma estratégia para industrializar os países em desenvolvimento, que se deparam com importações ilimitadas dos países desenvolvidos (Baker *et al.*, 1986, p. 7). De igual modo, devido ao facto dos recursos agrícolas e minerais africanos estarem apenas a ser exportados em bruto e existirem grandes reservas de trabalho não utilizado e subutilizado, não existe plena utilização no sentido ricardiano e, por isso, a teoria das vantagens comparativas não se aplica simplesmente.

Baker *et al.* (1986) continuam, afirmando que a teoria de Ricardo assume que o valor real total das exportações irá aumentar automaticamente, para compensar o incremento das importações, quando se retiram as protecções. Isto porque os recursos internos se deslocariam para as actividades exportadoras, que possibilitam a sua utilização mais produtiva, tornando assim as exportações mais competitivas no mercado internacional.

---

<sup>51</sup> Para o desenvolvimento pormenorizado da teoria das vantagens comparativas de Ricardo (1817) ver, por exemplo, Meier e Steel (1989), pp. 247-249.



Na realidade, o valor real das exportações dos países em desenvolvimento, em particular da África Sub-Sahariana, há décadas que tem vindo a decair, porque esses países competem entre eles na exportações de produtos primários do mesmo tipo, sendo que apenas um ou dois países pode assistir ao aumento dos ganhos de exportação.

Em suma, a teoria das vantagens comparativas é estática, aplicando-se apenas a uma situação específica com uma dada produtividade e determinados recursos e, desse modo, é pouco adequada às circunstâncias sempre em mudança dos países em desenvolvimento.

## **2.5. Insuficiente Justificação Teórica: Falhas de Mercado e de Estado**

Por outro lado, Lall e Latsch (1998) defendem que o argumento neoclássico da liberalização do comércio assenta em algumas pressuposições pouco adequadas, relacionadas com os processos micro que permitem a empresa tornar-se tecnologicamente eficiente. A teoria assume que esses processos são automáticos e sem custos e, por isso, não necessitam de ser analisados: no caso mais simples, a empresa escolhe a sua tecnologia sob condições de perfeita informação, sem custos adicionais ou riscos, sem externalidades e instantaneamente. Nestas condições não é necessário analisar a actuação das empresas para elaborar as políticas, uma vez que os preços de mercado por definição dão os sinais correctos para o investimento em capital, trabalho e tecnologia. No geral, não pode existir nenhuma intervenção que induza um melhoramento de Pareto<sup>52</sup>, uma vez que não podem existir falhas de mercado na selecção e utilização da tecnologia (p. 438).

Contudo, outra análise é possível: se existirem falhas de mercado no processo de desenvolvimento tecnológico nos países em desenvolvimento, os mercados livres não darão os sinais correctos para guiar o investimento. Nesses casos, o comércio livre e a liberalização das importações podem não ser as

---

<sup>52</sup> Um melhoramento de Pareto acontece quando um agente pode ficar melhor sem que nenhum outro fique pior, ou seja, ainda não se atingiu o óptimo de Pareto, situação onde tal não é possível.

melhores políticas para esses países. A competição é necessária, mas a forma e a velocidade da liberalização devem tomar em consideração as falhas de mercado. A existência de informação imperfeita e a adopção de pressupostos mais realistas em relação à distribuição, aquisição e processamento de informação induzem a consideração de que existem uma série de intervenções governamentais *Pareto-improving*, mesmo que o governo enfrente as mesmas restrições de informação que os privados (Lall e Latsch, 1998, p. 439).

Como refere Rodrik (1992)<sup>53</sup>: na melhor das hipóteses, a política comercial proporciona um ambiente propício ao desenvolvimento. Isso não garante que os empreendedores irão tirar vantagens desse ambiente, nem que o investimento privado será estimulado (p. 103).

### 3. Homo Africanus: Outras Racionalidades

O método racional dedutivista da economia neoclássica, que considera os indivíduos como egoístas maximizadores, dificilmente se adapta à construção sócio-económica das sociedades em desenvolvimento e, em particular, à África Sub-Sahariana.

Na economia marginalista, a determinação da distribuição do rendimento pela produtividade marginal dos factores de produção esconde a dimensão económica essencial dos conflitos entre grupos sociais e a análise de classes (Oppenheimer, 1991, p. 211). Como refere Stein (1992), esta é uma deficiência grave, nomeadamente ao nível dos programas de estabilização e ajustamento, uma vez que ao fim e ao cabo as reformas em África não são acerca de políticas mas de classes (p. 93). A criação de incentivos de mercado e a desregulamentação dos controlos governamentais pressupõe a existência de uma classe que está disposta a responder com acumulação autóctone.

No entanto, a discussão deve ultrapassar as limitações associadas à existência ou não de uma classe empresarial na África Sub-Sahariana. Efectivamente, existem determinantes próprias de comportamento, justificando reacções e *modos*

---

<sup>53</sup> Rodrik, D. (1992), "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives* 6(1), pp. 87-105, citado em Lall e Latsch (1998).

*operandis* diferente por parte dos agentes económicos africanos, que devem ser considerados em qualquer análise.

Os comportamentos micro-económicos dos agentes africanos não conduzem, geralmente, aos resultados esperados pela economia neoclássica. Os produtores têm comportamentos atípicos que implicam, no limite, inverter as próprias hipóteses da micro-economia convencional.

Para Mahieu (1989), o universo de incerteza da comunidade africana impossibilita o indivíduo de prever as consequências dos seus projectos individuais. Neste contexto, o indivíduo não pode utilizar, exclusivamente, uma racionalidade utilitarista: não dispõe de informação necessária para um cálculo egoísta racional. «Na comunidade africana, a incerteza está ao serviço de um poder absoluto, uma falta total de liberdade e de uma redistribuição forçada», refere. Efectivamente, a restrição económica mais relevante é imposta pela comunidade, ao nível da redistribuição dos recursos.

Segundo Hugon (2000), as unidades de decisão individual e colectiva, no contexto das suas obrigações sociais, estão sujeitas a restrições ao nível do consumo e da despesa (acolhimento de dependentes, transferência para familiares, etc.). As escolhas recaem antes sobre o rendimento (poli-actividades, rendimento rural ou urbano, informal ou salariado). O empresário africano dá prioridade ao seu papel social e à sua responsabilidade comunitária (p. 213).

Por seu turno, Hammouda (1999) defende que o agente económico africano rege-se por dois sistemas: o sistema individual e o comunitário. Considera que: «Aquilo que é virtude ao nível comunitário (poligamia, solidariedade, respeito pelos anciãos), transforma-se num vício, numa lógica de eficiência (nepotismo, clientelismo, tribalismo).»

Efectivamente, os agentes económicos africanos (produtores informais, camponeses) têm lógicas de minimização dos riscos que dependentes das suas posições sociais<sup>54</sup>; estão mais interessados em culturas agrícolas extensivas do que intensivas; e em diversificar do que em especializar. Em economias

---

<sup>54</sup> Por exemplo, os pais que investem na escola dos filhos, os produtores que têm poli-actividades ou os migrantes urbanos que atribuem uma probabilidade subjectiva aos rendimentos descontados e raciocinam em termos de esperança matemática de ganhos e utilidades.

predadoras e aleatórias, como as suas, os agentes não têm interesse em amortizar o capital, em realizar manutenção e em obter um excedente.

Num universo instável e incerto, os agentes privilegiam ao mesmo tempo o curto prazo do mercado e os investimentos intergeracionais. Efectuam no curto prazo as escolhas que deixam em aberto o maior número de opções futuras; a forte preferência pela liquidez manifesta-se na manutenção de um leque de opções disponíveis, comparada com a irreversibilidade da decisão do investimento físico ocidental; por isso, a escolha incide sobre actividades com taxa de retorno rápido. Estas lógicas enquadram-se igualmente no contexto das pertenças comunitárias. Na ausência de um Estado de Providência, a comunidade funciona como um redutor da incerteza (Hugon, 2000, p. 214).

A forma de gestão das empresas africanas é estruturada de forma relacional e, como tal, a eficiência produtiva não se afigura prioritária (Hugon, 1999, p. 88). Os próprios sistemas educativos favorecem mais os saberes memorizados e as posturas passivas do que a aprendizagem, as aptidões e as atitudes adequadas ao espírito empresarial (Hugon, 2000, p. 213).

### **3.1. A Economia Informal**

De igual forma, considerar as actividades informais como «pequenas empresas indígenas», reprimidas pelo peso regulador do Estado (Hope, 2001), é uma concepção errónea que denota incompreensão da dinâmica sócio-económica africana.

O recurso ao informal é mais o fruto de uma necessidade, originada pela retracção do sector formal que não proporciona novas oportunidades de emprego, nem sequer garante os empregos existentes, do que uma forma de empresariado. Desta forma, a necessidade de rendimento suplementar constitui uma das razões fundamentais para recorrer ao sector informal (Ismail e Horn, 1997).

Como refere Hugon (2000), «os pequenos produtores são empreendedores mas não empresários, engenhosos mas não engenheiros» (p. 218). A passagem da unidade informal ao estatuto de Pequena e Média Empresa suporia uma mudança

profunda ao nível da organização, da submissão às regras oficiais, do acesso à visibilidade e a da internalização dos riscos empresariais.

Para além disso, a economia informal não pode assumir o papel do Estado, numa economia liberalizada. Efectivamente, o contrabando, o mercado negro, o comércio ilícito (no fundo, actividades informais) retiram-lhe os recursos necessários para proporcionar o fornecimento de bens públicos essenciais, como a lei e a ordem, e as infra-estruturas básicas que não podem ser assegurados pelos privados.

O Estado desempenha um papel essencial no estabelecimento de instituições necessárias para o reforço das relações e interligações entre o sector empresarial e, por isso, a sua acção não pode ser suprimida ou substituída. O sector informal também não se pode substituir às grandes empresas no fornecimento de bens a preços competitivos e empregos estáveis (Lautier, 1994).

### **3.2. Empresariado Privado e Pequenas e Médias Empresas**

Nas economias em desenvolvimento, como as da África Sub-Sahariana, a pequena dimensão é uma tendência da actividade privada autóctone. Isso deve-se a diversos factores: a pequena dimensão protege dos custos acrescidos da grande; a procura de bens manufacturados primários também reduz a necessidade de maior dimensão; a inexistência de trabalho qualificado e financiamento reduz a possibilidade de crescer; a volatilidade do ambiente de negócio desencoraja as técnicas de produção em massa (Tybout, 2000, p. 13)

As Pequenas e Médias Empresas, à semelhança das actividades informais (onde são muitas vezes incluídas), produzem, na sua grande maioria, bens de consumo simples para satisfazer as necessidades das famílias de baixo rendimento urbanas e rurais. Efectivamente, para determinar a possibilidade de crescimento deste sector das PME é necessário identificar se a procura destes bens aumenta à medida que o rendimento aumenta.

Morsden e Behot (1989)<sup>55</sup> referem que esses bens têm as características dos bens inferiores (isto é, a sua procura diminui à medida que o rendimento aumenta), embora existam alguns estudos empíricos que demonstrar uma forte relação positiva entre o rendimento local e a procura de bens das PME (p. 186).<sup>56</sup> Por outro lado, as ligações a montante e jusante das PME parecem não ser muito significativas na África Sub-Sahariana, em relação aos outros países em desenvolvimento (*ibidem*).

Para além disso, os empresários africanos estão sujeitos a um conjunto de condições que são *cost-raising* e *demand-limiting*: a) a oferta é incerta, irregular e de fraca qualidade; b) o equipamento apropriado é difícil de adquirir em tempo razoável e em boas condições, enquanto que as reparações são difíceis; c) os recursos humanos são deficientes, especialmente ao nível da supervisão e gestão; d) as infra-estruturas adequadas têm custos elevados (Schatz, 1996, p. 243). Estes problemas do lado da oferta são acompanhados por grandes restrições da procura, os já referidos baixo rendimento, pequena dimensão do país, etc. Como considera Gibbon (1998), são maioritariamente estes factores (e muitos outros) que constituem os principais constrangimentos ao sector privado, uma vez que também se encontram em sectores que não são sujeitos a regulamentação do Estado.<sup>57</sup>

Outra concepção vulgar, associada ao sector empresarial, caracteriza-o como isolado, ineficiente e oligopolista, devido, entre outros, às barreiras institucionais à entrada, regulação do mercado de trabalho, pobre funcionamento dos mercados financeiros e procura doméstica limitada. Contudo, segundo Tybout (2000), até à data existe pouco suporte empírico para esta caracterização. O *turnover* é substancial nos países analisados, as economias de escala não

---

<sup>55</sup> Morsden, K. e Behot, T. (1989), "Impacto das Regulamentações e dos Impostos na Indústria Privada," in Meier e Steel (eds) (1989), *Industrial Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Series in Economic Development, EDI.

<sup>56</sup> Os agentes económicos africanos têm elevadas restrições de liquidez, o que implica que um aumento do rendimento será totalmente absorvido pelo consumo. Com base nesta observação, compreende-se que exista uma relação positiva entre a procura de bens das PME e o aumento do rendimento. Mas à medida que o rendimento aumenta mais, esses bens adquirem as características de bens inferiores, porque a procura se torna mais exigente e diversificada.

<sup>57</sup> Gibbon (1998) sintetiza os factores que estão na origem dos constrangimentos sofridos pelo sector privado africano (p. 769).

exploradas são modestas e a evidência contraria a existência generalizada de rendas de monopólio (p. 30).

### 3.3. A Privatização e o Empreendedorismo Autóctone

Será que a privatização conduz à criação de um empresário africano? Salvo excepções, as privatizações conduzem apenas a reapropriações limitadas por parte dos nacionais; o essencial das aplicações de capital realiza-se nas actividades de *export-import*, comercialização, transporte ou colocações financeiras, mais do que actividades agrícolas e industriais directamente produtivas (Hugon, 2000, p. 222). Para além disso, a evidência não aponta para a emergência de organizações industriais inovadoras.

Face às imposições exteriores, muitos países privatizaram monopólios naturais durante a última década e, onde não existiam organismos reguladores eficientes (a maioria dos países africanos), as práticas não competitivas podem estar a aumentar (Tybout, 2000, p. 30).

Tybout (2000) acrescenta: os *surveys* qualitativos permitem concluir que os factores mais problemáticos no sector manufactureiro africano, para os gestores de empresas, são a incerteza em relação às políticas e condições da procura, o fraco quadro legal e o cumprimento da lei e a corrupção (p. 38).

Efectivamente, nas economias africanas é necessário promover a transformação de um conjunto de factores institucionais, organizacionais e estruturais para promover o crescimento económico. Contudo, a principal preocupação da reforma em África, proposta pelos programas de estabilização e ajustamento estrutural, tem sido o enfoque nas alterações marginais dos agentes em resposta aos preços correctos, e na definição legal da oferta de moeda e dos direitos de propriedade para reforçar a eficiência do processo de decisão. As políticas neoclássicas prescrevem a neutralidade, para que os agentes privados serem livres de tomar as suas decisões óptimas (Stein e Nissanke, 1999, p. 410).

Contudo, como aponta Hugon (2000): «Não se pode confundir o regresso às leis do mercado com a emergência de organizações industriais e de agentes inovadores. Passar de uma economia administrada, regulada pelo Estado, para uma economia de mercado, regulada pelos preços, não pode ser comparado à transição de uma economia de renda, com lógicas de redistribuição, para uma economia de acumulação conduzida por empresários» (p.220).

#### 4. Incoerência da Actuação do Banco Mundial e FMI

As incoerências associadas aos programas de estabilização e ajustamento são apontadas pela grande maioria dos autores que se dedicam ao estudo do desenvolvimento contemporâneo. No geral, as similitudes entre eles permitem sintetizá-las, apontado apenas o trabalho de alguns.

Ground (1984) identifica 5 tipos de enviesamento recessivos na actuação do Fundo Monetário Internacional:

1. Montantes insuficiente de financiamento;
2. A inconsistência das políticas económicas (analizada com pormenor à frente);
3. A utilização do *stock* de activos líquidos externos, enquanto critério de performance;
4. A utilização de critérios de performance fixos e específicos. A relevância teórica dos critérios de performance do Fundo é questionável, em termos da intensidade da sua relação com as variáveis da economia real. Para além disso, quase todos os critérios são de curto prazo e *demand oriented* (Loxley, 1986, p. 124);
5. A natureza da ligação entre financiamento externo e os acordos de ajustamento.

Por seu turno, Helleiner (1992) aponta os seguintes erros dos programas de ajustamento, nos anos 80, em África:

1. Demasiada confiança na reforma da estrutura de incentivos;
2. Negligência da provisão de bens públicos cruciais, especialmente infra-estruturas agrícolas;
3. Ingenuidade acerca da natureza das mudanças no sistema financeiro, em particular na eficácia do aumento da taxa de juro;
4. Ingenuidade acerca da eficiência da privatização, essencialmente no mercado agrícola e na distribuição de *inputs*;
5. Negligência do capital humano e da pobreza;
6. Excesso de optimismo acerca das perspectivas de expansão dos ganhos das exportações tradicionais;



7. Sub-financiamento e forma inapropriada de assistência externa;
8. Inconsequência das implicações fiscais da desvalorização e aumento da taxa de juro. (p. 58)

#### 4.1. A incoerência entre objectivos e práticas

O Fundo Monetário Internacional, a partir da introdução dos ESAF, destaca como objectivo principal das suas políticas o crescimento económico elevado. Camdessus, o director do FMI em 1990, afirmou: «O nosso objectivo principal é o crescimento! Na minha perspectiva, não existe nenhuma ambiguidade acerca disso! É para atingir o crescimento que os nossos programas e a condicionalidade está direccionada!...» (Killick, 1995). Na prática, o Fundo parece ter tornado esse objectivo secundário em relação à reparação do equilíbrio da Balança de Pagamentos, e tende a negligenciar o impacto potencialmente negativo dos seus programas no seu objectivo primário (Sanusi, 1986, p. 61).

Do mesmo modo, os programas do Banco Mundial eram desenhados para estimular o crescimento. Este princípio orientador manteve os seus programas direccionados para o ajustamento estrutural, até que em finais da década de 80 e princípios da de 90, a evidência acumula-se provando que os programas do Banco não estimularam a recuperação dos países de baixo rendimento e, em especial, da África Sub-Sahariana. Nesse contexto, em 1992, o Banco Mundial efectuou uma revisão das operações de ajustamento estrutural e sectorial.<sup>58</sup> Esta reformulação tinha como primeiro objectivo estabilizar o ambiente macroeconómico, o que configura uma redefinição do anterior objectivo de ajustamento para a estabilização (Mosley *et al.*, 1995, p. 1461).

---

<sup>58</sup> World Bank (1992), *World Bank Structural and Sectorial Adjustment Operations: The Second OED Overview*, World Bank, Washington DC.

#### 4.2. A marginalização de África na nova economia mundial

O relatório da UNIDO (2000), *Industry and Trade in a Global Economy with Special Reference to Sub-Saharan Africa*, é especialmente crítico do ajustamento estrutural, considerando que contribui para a marginalização e integração selectiva de África na ‘velha’ economia. Considera que a especialização na produção de matérias-primas e a dívida estão intimamente relacionadas. Quer o Banco Mundial quer o FMI utilizaram o seu pendente sobre o endividamento para requerer que a produção africana se concentrasse na exportação de matérias-primas. A consequência foi que o seu intenso afluxo ao mercado mundial forçou a redução drástica dos preços.

Para além disso, o excessivo pendor para na produção de bens primários de exportação contribuiu para o declínio da produção de bens alimentares para consumo interno, tornando muitos países vulneráveis à fome e às doenças durante os períodos de secas, guerras e outras catástrofes.

Os programas de ajustamento também forçaram a privatização de empresas, incluindo daquelas com utilidade pública reconhecida. Esta política permitiu a criação de um mercado de activos descapitalizados, tornando-se num negócio atractivo e lucrativo para investidores, nomeadamente para fundos de investimento dos países industrializados. Na prática, a possibilidade do exterior adquirir bens público não incrementa a base de investimento existente, apenas oferece aos investidores estrangeiros mais uma oportunidade para transferir recursos para fora do país.

De uma maneira geral, o período de ajustamento correspondeu a um desinvestimento da economia africana, que ocorreu precisamente no momento em que a revolução das tecnologias de informação transformaram as infra-estruturas de produção, gestão e comunicação em todo o mundo. A marginalidade da economia africana, que já era acentuada, agrava-se, rompendo-se apenas no sector agricultura de exportações e em *cash crops* específicas, únicos elos de ligação com os mercados internacionais.

Enquanto as empresas e o trabalho africano foram desligados da ‘nova’ economia global emergente, os programas de ajustamento estrutural ajudaram a ligar mais profundamente os sectores tradicionais a uma ‘velha’ economia global em declínio acentuado, ao mesmo tempo que abriram portas, que permitiram às elites locais deslocar riqueza doméstica para fora do continente.

Em suma, «o ajustamento estrutural serviu para subjugar mais firmemente os recursos económicos dos países africanos ao serviço do sistema global enquanto, ao mesmo tempo, oleou a máquina financeira através da qual a riqueza pode ser transportada para fora de África e para o sistema global» (UNIDO, 2000, p. 16).

#### **4.3. A responsabilidade do Banco Mundial e FMI**

O Banco Mundial e o FMI prestaram apoio às economias dos países em desenvolvimento muito antes da imposição de condicionalidades. Deste modo, o financiamento de projectos de investimento, nomeadamente no caso do Banco Mundial, não os isenta de responsabilidades sobre a condução da política económica considerada agora distorcedora. No entanto, a responsabilidade das agências multilaterais na crise africana tem sido totalmente omitido.

Como Stein (1992) avança, não podemos questionar apenas os governos pela tomada de decisões erradas, mas também o Banco Mundial por as ter apoiado e encorajado. Como é evidente, os governos podem ser acusado de um planeamento negligente, contudo, em muitos casos, as suas escolhas não se põem em termos do tipo de tecnologia a usar, mas em termos de implementar ou não um determinado projecto (p. 87).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Um exemplo possível é a *Mufindi Pulp and Paper Mill* na Tanzânia. A apreciação do projecto foi efectuada pelo Banco Mundial em Dezembro de 1978. O Banco, o maior doador do projecto de \$250 milhões (financiamento externo), aprovou o projecto mesmo estando consciente de que tinha muitos atributos que o Banco considera agora desfavoráveis (era um projecto de substituição de importações; propiciava a sub-utilização da capacidade produtiva; dependia de importações; *output* de baixa qualidade; altamente dependente de divisas externas; capital-intensivo). (Stein, 1992, p. 87)

#### 4.4. A natureza “ligada” da ajuda bilateral

Esta limitação está relacionada com outra questão importante que é a natureza estrutural da ajuda bilateral. Os governos doadores “ligam”, muitas vezes, os bens e serviços de empresas privadas dos seus países à ajuda dada aos países em desenvolvimento. A ajuda ligada é um instrumento importante para os interesses corporativos dos doadores perseguirem, estabelecerem ou consolidarem mercados nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que isola os mecanismos de procura nos países receptores e os mercados nacionais contra as forças competitivas (Reality of Aid, 2002, p. 24).<sup>60</sup> A ajuda ligada, enquanto prática corrente, constitui, ela sim, um importante factor distorcedor nas economias em desenvolvimento.

Em 1997, mais de 50% dos 26 mil milhões dólares de assistência ao desenvolvimento proporcionada pelos membros da União Europeia era ligada (Reality of Aid, 2002, p. 24). Em 1998, o Canada mantinha 50% da sua ajuda bilateral ligada, para os países da África Sub-Sahariana e países de baixo rendimento, enquanto esse valor chegava a mais de 70% para os restantes países em desenvolvimento. No que respeita à assistência alimentar esse valor atinge os 90%.<sup>61</sup>

Consequentemente, a mudança da estrutura industrial depende mais da reforma do sistema da assistência financeira externa (que encoraja projectos capital-intensivos dependentes de importações), do que dos ajustamentos das variáveis monetárias defendidos pelo FMI/Banco Mundial (Stein, 1992, p.87).

#### 4.5. A natureza do Investimento Directo Estrangeiro

A estratégia associada aos programas de ajustamento conta sobretudo com o investimento directo estrangeiro e com o derrube das barreiras a esse

---

<sup>60</sup> Randel, J., German, T., Ewing, D. (Eds) (2002), *Reality of Aid 2002: An Independent Review of Poverty Reduction and International Development Assistance*, IBON Foundation, Manila.

investimento. Contudo, alguns países da África Sub-Sahariana tomariam um posição mais cauteloso que outros na abertura ao investimento estrangeiro, por razões históricas, ideológicas e, inclusive, estritamente económicas. Alguns podem até ser bastante sépticos acerca do facto dessa abertura conduzir a algum influxo de capital significativo (Loxley, 1986, p. 126).

O relatório da UNCTAD, *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*, de 2001, refere mesmo que a África Sub-Sahariana, nas últimas décadas, não recebeu efectivamente nenhuma transferência líquida de recursos provenientes do resto do mundo. Pode ser estimado que por cada dólar de influxo líquido de capital recebido, 25% regressaram como pagamento de juros e expatriação de lucros, 30% passaram a outfluxos de capital e a criação de reservas, enquanto 51% compensaram as perdas nos termos de troca. Isto configura uma situação diferente da percepção habitualmente vinculada: uma transferência líquida de recursos da África Sub-Sahariana para o resto do mundo (p. 36).

Por outro lado, as empresas multinacionais, principais investidores privados externos, contribuem bastante para o tipo de investimento que é actualmente condenado: capital-intensivo, dependentes de importações, etc. As próprias multinacionais exigem condições especiais, consideradas agora como distorcedoras (Stein, 1992, p. 87).<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Retirado de “A Consultation on Tied Aid Issues with CIDA, Policy Branch, and DFAIT, Economic Relations with Developing Countries”, organizado pelo Canadian Council for International Cooperation and North-South Institute, 8 de Outubro de 1998.

<sup>62</sup> Esta evidência está bem documentada em Kaplinsky, R. *et al.* (1975), “Choice of techniques for can making in Kenya, Tanzania e Thailand,” in A. S. Balla (ed), *Technology and Employment in Industry*, ILO, Geneva; Kaplinsky, R. (1978), *Readings on the Multinational Corporations in Kenya*, Oxford University Press, Nairobi; Langdon, Steven (1981), *Multinational Corporations in in The Political Economy of Kenya*, McMillan, London; Stewart, Frances (1979), “Employment and the Choice of Technique: two case studies in Kenya”, in Ghai, D. e Godfrey, M. (eds), *Essays on Employment in Kenya*, Kenya Literature Bureau, Nairobi, entre outros (visto em Stein, 1992). Como refere Stein (1992), isto sugere a hipótese de reverter a causalidade: «não é o protecționismo que origina o investimento, mas o investimento (multinacional) que fomenta o protecționismo.» (p. 88). Remete-se para exemplo em nota de rodapé, p. 16 do presente documento.

#### 4.6. A relação doador-destinatário

Um dos grandes paradoxos do ajustamento estrutural nos anos 80 em África, observado quer pelos proponentes quer pelos críticos, deve-se ao facto do Estado ter sido o principal alvo da crítica do FMI/Banco Mundial e, ao mesmo tempo, o principal veículo de implementação das políticas (Stein e Nissanke, 1999, p. 410). Relacionado com isto está a problemática clássica do Principal e Agente, que determina a eficiente implementação da condicionalidade. Para Killick (1995), os programas de iniciativa local podem atingir resultados superiores. A autonomia dos *policy-makers*, isto é, a sua liberdade relativa da influência de grupos de pressão e interesse, tem sido determinante para a resposta do Estado e flexibilidade da economia.

Em 1999, o Banco Mundial e o FMI apresentaram os *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) e anunciaram que a antiga ESAF seria renomeada *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Agora os programas não são apenas desenhados pelo Fundo, mas os próprios países devem desenhar as estratégias de redução da pobreza a partir das quais os futuros programas serão concebidos. Na prática, a prioridade continua a ser o programa imposto pelos doadores.

#### 4.7. Redução da Pobreza

E será que realmente combatem a pobreza? Os programas do Banco Mundial há alguns anos que contêm compensações sociais, contudo os fundos disponíveis são sempre escassos e não chegam aos segmentos mais pobres da população, para além de não constituírem uma obrigação de implementação para os governos, ao contrário das medidas *macroeconómicas* (Walther et al., 2001).<sup>63</sup>

Os aspectos centrais dos programas continuam a ser as políticas de restrição da procura, sem tomarem em conta os objectivos de desenvolvimento

---

<sup>63</sup> Walther, M. e Unmüssig, B. (2001), “The New IMF “Focus on Poverty”: Are Hopes Warranted?”, *World Economy, Ecology and Development* (WEED), Germany, visto em [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)

de longo prazo. As organizações de Bretton Woods, apesar da evidência em contrário, parecem continuar a confiar na existência de um efeito *trickle down* automático do crescimento económico para os extractos mais pobres. De acordo com o próprio FMI, o crescimento é a estratégia mais correcta para reduzir a pobreza, a estabilidade económica é a pré-condição para o crescimento, e o combate à inflação é útil, especialmente para o segmento mais pobre da população. Por tudo isto, o FMI já está a fazer tudo o que pode para reduzir a pobreza (Walther *et al.*, 2001).

#### **4.8. Consequências Sociais da Liberalização**

A liberalização dos preços que se esperava originar um aumento da competitividade e baixaria os preços ao consumidor, provocou tensão social nos casos em que o sistema de subsídios de algumas matérias-primas e serviços foi abolido antes de se encontrar um substituto válido, nomeadamente o aumento dos salários (Mawakini, 1986).

De uma forma geral, as implicações em termos de distribuição do rendimento não são consideradas nos programas de ajustamento. Eles não fazem nenhum esforço para garantir níveis de emprego aceitáveis, nem para preservar e alargar a provisão das necessidades básicas. O ponto de vista do Fundo é que a distribuição do rendimento é uma prerrogativa política dos governos, embora o carácter de austeridade dos seus programas seja responsável por um impacto extremamente negativo no rendimento de determinados grupos mais vulneráveis sem solução política (Loxley, 1986, p. 124/5). Como refere Meier e Steel (1989), numa situação de poder económico desigual, a afectação de mercado dos recursos disponíveis pode ter consequências inaceitáveis na distribuição do rendimento (p. 18).

#### **4.9. Velocidade do ajustamento**

A natureza estrutural das crises africanas remete-nos para a posição do Fundo acerca da rapidez do ajustamento. Os programas do Fundo envolvem um tratamento de choque, que pode afectar seriamente a capacidade de ajustamento real, porque previne o aumento da produção e requer alterações na composição do *output* e prejudica a sustentabilidade política dos programas. No caso da África Sub-Sahariana esta está menos habilitada a receber tratamento de choque do que outros países em desenvolvimento, devido ao seu rendimento *per capita* baixo, e no caso dos países mais pobres, porque o rendimento *per capita* tem vindo a decrescer por um longo período de tempo (Loxley, 1986, p. 123).

Por seu lado, o ajustamento baseado na exposição rápida aos mercados livres pode aniquilar as actividades que são potencialmente competitivas. Essas actividades enfrentam muitas vezes necessidades de aprendizagem que podem ser arriscadas, dispendiosas e prolongadas e que estão sujeitas a falhas de mercado generalizadas. Se as falhas de mercado não forem objecto de uma intervenção, o resultado pode ser a perda de investimento já efectuado em capital físico e humano. Assim, o ajustamento do Banco Mundial pode remover as intervenções ineficientes do governo, mas pode substituir simplesmente as falhas de Estado por falhas de mercado (Lall, 1995, p. 2022).

## 5. Incoerência das Políticas Económicas

Os programas de estabilização e ajustamento estrutural contêm igualmente incoerências entre as políticas que protagonizam. Mosley *et al.* refere que elas ocorrem desde logo pelo incumprimento das regras básicas para a formulação da política económica.

O princípio de Tinbergen, conceito central para a elaboração de política económica, define que o número de objectivos deve ser igual ao número de instrumentos. Por exemplo, no seu relatório de 1992,<sup>64</sup> o Banco Mundial apresenta quatro objectivos: estabilidade dos preços, sustentabilidade da conta corrente, acumulação de divisas externas e crescimento económico (para não

---

<sup>64</sup> World Bank, *World Bank Structural and Sectorial Adjustment Operations: The Second OED Overview*, World Bank, Washington DC, 1992.



mencionar a redução da pobreza), mas só propõe 3 instrumentos: défice fiscal, taxa de câmbio nominal e taxa de juro (mais uma vez, o objectivo do crescimento foi renegado para segundo plano).

### **5.1. Contracção da procura/redução da despesa**

Para as economias dependentes da exportação de matérias-primas, existe uma contradição inerente à abordagem conjunta de estabilização mais ajustamento estrutural. As medidas do lado da procura, que procuram melhorar o efeito contraccionista das políticas de redução da despesa, frequentemente agravam os desequilíbrios *macroeconómicos* (Stein e Nissanke, 1999, p. 408).

As restrições à procura podem também, por elas próprias, provocar uma diminuição da produção doméstica em vez de uma redução da absorção, na ausência de políticas efectivas para contrariar o impacto das medidas de estabilização. A consistência das políticas económicas com os objectivos deve ser cuidadosamente analisada, em vez de ser simplesmente assumida (Tarp, 1993, p. 77).

O tipo de política de alteração da despesa (*expenditure-switching*), teoricamente, origina menos perdas de *output* do que as políticas de redução da despesa (*expenditure-reducing*). Também é provável que levem mais tempo a atingir os resultados, dadas as características estruturais das economias africanas. Para serem bem sucedidas, têm de ser acompanhadas por uma variedade de medidas estruturais do lado da oferta, como investimentos selectivos, possivelmente no sector público. A expansão da procura pode ser necessária para tornar a economia mais flexível e numa melhor posição para responder aos incentivos à exportação e ultrapassar as barreiras dos mercados externos de exportação (Tarp, 1993, p. 42).

### **5.2. Política Monetária e Fiscal**

O modelo de economia aberta, utilizado para responder aos problemas de desequilíbrio da Balança de Pagamentos, dita um corte nos níveis de absorção, através de políticas monetárias e fiscais contraccionistas, para fazer face a choques negativos. Contudo, as alterações da taxa de juro para proporcionar a estabilidade monetária e para aumentar as poupanças, como advogado pela escola da repressão financeira, levaram geralmente a uma queda acentuada do crédito doméstico pós-liberalização e uma descida no investimento produtivo (Nissanke e Aryeetey, 1998).<sup>65</sup>

Para além disso, taxas de juro mais elevadas aumentaram a carga fiscal da dívida doméstica através do aumento dos juros sobre a dívida. Como agravante, uma liberalização financeira abrupta origina frequentemente crises financeiras e bancárias, conjuntamente com o aumento do crédito mal-parado (Stein e Nissanke, 1999, p. 408). Estes factores introduziram um efeito de instabilidade nas condições monetárias e financeiras que contraria as políticas de estabilização.

### 5.2.1. Política Monetária

As políticas monetárias utilizadas proporcionam melhores resultados em países mais desenvolvidos, com instituições e mercados financeiros avançados. Nos países em desenvolvimento existem dificuldades acrescidas para o controlo da moeda e do crédito. O controlo do crédito doméstico ( $\Delta D$ ) nem sempre pode ser assegurado de forma efectiva, mas apenas de forma aproximada. Por outro lado, o controlo do crédito doméstico não tem os atributos de um instrumento de política, que lhe permitam variar para atingir o nível desejado, como o FMI esperava.

Nos países em desenvolvimento, onde não existem operações de mercado aberto, o controlo do tecto do crédito é feito através do controlo quantitativo do crédito dos bancos comerciais. Isto, segundo Killick (1995), determina a incapacidade dos programas em limitar a expansão de  $\Delta D$ .

A imposição de tectos de crédito levanta outras questões:

---

<sup>65</sup> Nissanke, M. e Aryeetey, E. (1998), *Financial Integration and Development in Sub-Saharan Africa*,

1. Os tectos quantitativos privilegiam os clientes actuais e de grande dimensão dos bancos, em relação à inovação e novos negócios.
2. Reduzem os incentivos à liberalização dos bancos, devido à redução da competição por novos clientes.
3. Também são inapropriados para a liberalização financeira, que resulta do equilíbrio entre a oferta e procura de moeda através da taxa de juro.

Dada a tendência, bem documentada, para o FMI subestimar a inflação, as restrições ao crédito podem afectar a procura e a absorção, e mais especificamente, podem se tornar mais contraproduativas do que o uso de tectos de crédito recomenda (Tarp, 1993, p. 76).

O controlo do crédito é considerado fundamental para controlar a procura e a inflação. Contudo, a desvalorização, o aumento da taxa de juro e dos preços agrícolas aumentam bastante os custos operacionais. Enquanto o crédito está a ser contido as empresas domésticas têm problemas em expandir a procura e em cumprir os objectivos de exportação, o que é contrário aos objectivos do ajustamento industrial (Stein, 1992, p. 88).

### 5.2.2. Política Fiscal

Do mesmo modo, as políticas para travar o défice fiscal detêm uma natureza contraditória. Uma vez que o período de tempo para reduzir os défices através da recolha de impostos é demasiado curto, nas “facilidades” do FMI o objectivo de equilíbrio fiscal tende a contar mais com a redução das despesas do que com o aumento das receitas. Apesar da evidência bem documentada dos efeitos de *crowding-in* do investimento público, os níveis de investimento público foram reduzidos em média para 5% do PIB, na África Sub-Sahariana, com o ajustamento estrutural (Stein e Nissanke, 1999, p. 408).

Para além disso, a redução abrupta das tarifas levada a cabo como parte da liberalização indiscriminada das importações reduziu drasticamente as receitas dos impostos sobre o comércio – uma fonte vital de receitas na África a Sul do

Sara, originando a deterioração do equilíbrio fiscal e impondo a necessidade de novas medidas de estabilização. Para Killick (1995), a redução do défice não é suficiente se não existir reestruturação das distorções do sistema fiscal.

### **5.2.3. Redução do Estado**

A redução do défice governamental, para atingir os objectivos do FMI, também originou resultados contraditórios. Os cortes nas despesas em infra-estruturas inibiram o crescimento da agricultura e da manufactura orientada para as exportações (Stein, 1992, p. 88).

Por outro lado, as economias da África Sub-Sahariana estão sujeitas a restrições severas em termos de divisas externas e o governo tem poucas fontes alternativas de rendimento, como já referido. Remover as restrições às importações significa, pelo menos no curto prazo, mais um desaparecimento de divisas. Isto pode tornar impossível a gestão da Balança de Pagamentos (Tarp, 1993, p. 36).

No que respeita às empresas públicas, a questão essencial não deve ser a dimensão das empresas públicas, mas a sua eficiência. A análise da performance dessas empresas é que deve indicar o que privatizar e como o fazer. Os problemas de distribuição e as tensões sociais associadas aos processos de privatização indiscriminada devem ser objecto de atenção (Ojo, 1994).

### **5.3. Liberalização dos Preços**

A liberalização dos preços é uma componente habitual das políticas de estabilização e ajustamento. Contudo, *getting the prices right* pode trazer problemas de transição devido à natureza imperfeita do mercado dos produtos e à ruptura generalizada dos canais de produção e comércio (Tarp, 1993, p. 37).

Efectivamente, muitas das distorções na África Sub-Sahariana são inerentes à natureza de certa forma inflexível da economia, à segmentação dos mercados e ao facto de não existir perfeita mobilidade dos factores de produção, como atrás mencionado. Num ambiente como este, a remoção das distorções tem efeitos complexos e necessita de um longo período de tempo para o processo de ajustamento funcionar.

O modelo do FMI assume que os preços são determinados pela lei do preço único, para os bens transaccionáveis, e o preço dos bens transaccionáveis são estabelecidos do lado da procura, através de um *market clearing* flexível e de forma competitiva perfeita. Preços *mark up* e salários rígidos não são, se quer, considerados como possibilidades. Consequentemente, no modelo não são tomados em consideração esses constrangimentos estruturais, que são importante dado o horizonte de curto prazo dos programas do FMI (Tarp, 1993, p. 77).

### 5.3.1. Desvalorização

O impacto de curto prazo da desvalorização no *output* depende da relação entre os efeitos negativos na procura agregada e os efeitos positivos na oferta. Isto, por sua vez, depende de se ter atingido a plena capacidade do *output* e da existência de restrições de curto prazo da oferta. Para tal, as elasticidades preço relativas das importações e das exportações e a percentagem de bens transaccionáveis e não-transaccionáveis no produto são evidentemente determinantes.<sup>66</sup>

Para ser efectiva, a desvalorização nominal tem de originar uma desvalorização real, que pode ou não acontecer. A desvalorização, pelo menos no curto prazo, terá efeitos inflacionistas relacionados com o aumento do preço dos

---

<sup>66</sup> O conceito de *switching* toma destaque desde que a desvalorização é direccionada para a alteração do padrão da procura doméstica de bens transaccionáveis para não-transaccionáveis, e o padrão da produção de não-transaccionáveis para transaccionáveis. O aumento da competitividade internacional deve ter lugar através do aumento do preço dos bens transaccionáveis em relação aos não-transaccionáveis. Contudo, a alteração ao longo desta linha de pensamento está dependente de uma série de preços críticos e relação salariais, que são, em última análise, o resultado de forças económicas e políticas complexas e restrições institucionais (Tarp, 1993, p. 40)

*inputs* importado, e este impacto pode ser muito significativo numa economia aberta como as da África Sub-Sahariana (Tarp, 1993, p.41).

A crítica mais forte à desvalorização imposta pelo Fundo defende que a utilização sistemática deste instrumento aproxima-se de um processo de desvalorização competitiva, com riscos particulares para os países exportadores de matérias-primas, que ao nível agregado originará uma redução dos preços mundiais (Killick, 1995).

Enquanto instrumento, os seus benefícios dependem da existência de factores produtivos e de mercados de produto. Aliás, não é instrumento só por si suficiente para desenvolver uma estratégia industrial que permita alcançar a competitividade internacional (Sachikonye, 1999).

A desvalorização e as restrições ao crédito tiveram consequências contrárias aos próprios objectivos do ajustamento industrial. Os custos de obter fundos domésticos e externos para investimento aumentaram bastante com a desvalorização. Este factor prejudicou a expansão industrial, independentemente de serem de substituição de importações ou orientadas para as exportações (Stein, 1992, p. 88).

Os efeitos perversos da desvalorização e a liberalização da afectação das divisas externas continuam. Enquanto reduziram a corrupção e o *rent-seeking* (pelo menos alterarem a sua configuração), o impacto de mudar para um sistema de *ability to pay* teve como consequência: a oferta de *inputs* vitais para o sector agrícola, como é o caso de um tractor, foi refreada pelo aumento do seu preço; o mercado das divisas externas foi capturado pelas grandes empresas externas (Stein, 1992, p. 89). Efectivamente, a liberalização não consegue reduzir o *rent-seeking*, que é um factor comum a qualquer sistema, desde que os agentes o procurem (Rodrik, 1990, p. 939).

A imposição da desvalorização e a liberalização da taxa de juro apenas encorajou lucros elevados para o sector financeiro estrangeiro, enquanto o impacto na produção é indeterminado. A desvalorização aumentou as dívidas externas em termos de moeda nacional, enquanto a liberalização da taxa de juro significa que o governo terá de pagar taxas de juro mais elevadas sob a dívida

doméstica. O resultado líquido é que os défices orçamentais pioraram e, uma vez que os países não estão autorizados a emitir moeda, acabaram por ser obrigados a pedir mais empréstimos às organizações internacionais e aos banqueiros privados (UNIDO, 2000, p. 17).

A questão como se apresenta aos países da África Sub-Sahariana com taxas de câmbio reais sobrevalorizadas não é se devem ou não desvalorizar, mas como o fazer: eles têm de decidir qual o montante e durante que período os ajustamentos se realizarão. Estas decisões serão muito influenciadas pelo montante e faseamento da assistência financeira disponível para amaciar as inelasticidades da oferta e pela visão acerca da capacidade de ajustamento das economias africanas (Loxley, 1986, p. 122).<sup>67</sup>

### **5.3.2. Liberalização Financeira**

A liberalização financeira é considerada a resposta à regulamentação governamental inapropriada para a mobilização eficiente dos recursos domésticos e seu emprego em investimento produtivo. Contudo, essa experiência teve um impacto adverso em muitos países em desenvolvimento, originando em muitos casos um aumento bastante acentuado da taxa de juro, falência generalizada de instituições financeiras, deterioração da inflação, aumento dos défices externo e desestabilização da taxa de câmbio.

As razões deste desastre podem ser imputadas a alguns erros de política. Alawode e Ikhide (1997) referem dois fundamentais. Primeiro, a liberalização financeira foi efectuada pela remoção completa de todos os controlos sobre as instituições financeiras, e pouca ou nenhuma atenção foi prestada à prescrição e desenvolvimento de regulamentação e controlos prudenciais, que constituem um componente vital do “pacote” da liberalização financeira. Este factor é referido igualmente por Helleiner (1994).

---

<sup>67</sup> Uma crítica à utilização da taxa de câmbio real como instrumento de ajustamento é o facto da elasticidade da oferta ser tal que o aumento dos preços iria rapidamente dissipar o efeito da tentativa de desvalorização da taxa de câmbio real efectiva.

Por outro lado, existiram erros graves no *timing*, sequência e velocidade da reforma financeira, durante a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural. Quanto ao *timing*, a estabilidade monetária e fiscal deve preceder sempre a liberalização financeira, para que esta não agrave os desequilíbrios. No que respeita à sequência, é necessário reestruturar as instituições financeiras e preparar o sistema financeiro para a concorrência antes de o liberalizar. Na velocidade é fundamental uma liberalização gradual, que se estenda por um período alargado. Estes factores não foram, na maioria das vezes, tomados em conta a quando da implementação da condicionalidade.

Se a liberalização e a flexibilidade da taxa de juro for demasiada, o que acontece? Face à flutuação contínua dos preços das exportações primárias, teriam de existir movimentos compensatórios da taxa de câmbio bastante acentuados, assim como mudança no equilíbrio fiscal e nas taxas de expansão de crédito. Isto iria criar um ambiente de constantes alterações dos preços que iria trabalhar contra os sinais estáveis que os preços deveriam transmitir aos potenciais investidores nos novos bens de exportação (Saitoti, 1986).

Em suma, a liberalização do mercado e o aumento da taxa de juro tiveram efeitos diversos dos esperados: 1) o impacto da taxa de juro na poupança não é muito significativo e pode até ter efeitos negativos: desencoraja o investimento, contribui para a inflação e piora o serviço da dívida pública; 2) o racionamento não é resultante apenas das distorções introduzidas pelo Estado, mas é uma característica inerente à organização do mercado de crédito nos países em desenvolvimento. Ela continuará a existir e não há garantias que os investimentos escolhidos são os mais rentáveis (Tarp, 1993, p. 44).

Mais grave do que isso, a liberalização da balança de capitais encorajou a transferência de capitais por residentes domésticos africanos para contas pessoais e investimentos internacionais lucrativos por todo o mundo. Existe uma ampla evidência de uma crescente acumulação privada que não é reinvestida nos países onde a riqueza é gerada (UNIDO, 2000, p. 17).



### 5.3.3. Liberalização das Importações

Para iniciar esta discussão é necessário considerar duas questões referentes à efectividade da liberalização na promoção do crescimento e à velocidade ideal do processo de liberalização.

Será que a liberalização serve para aumentar o investimento de uma economia? A capacidade de investimento numa economia depende da soma dos empréstimos externos líquidos com a poupança interna. Os primeiros são exógenos e o efeito do aumento da taxa de juro nas poupanças é teoricamente ambíguo (Rodrik, 1990, p. 937). Se a esta conclusão juntarmos a análise efectuada no ponto anterior, facilmente se dissipam os efeitos associados à liberalização, enunciados pela corrente neoclássica.

Quanto à velocidade de implementação da liberalização: no geral o processo deverá ser tanto mais curto quanto menor for a rigidez no mercado de trabalho, quanto menos específico for o capital físico e humano, mais flexíveis as respostas dos empresários, e mais curto for o ciclo de vida do capital físico nas actividades em contracção. O processo deveria ser mais rápido quanto maior for a elasticidade de substituição da produção e mais rápidas as reacções dos agentes à mudança entre sectores (Michaelly, 1989, p. 117).

Na África Sub-Sahariana, a liberalização de importações foi levada a cabo antes da capacidade de exportação ter sido reforçada. A criação de uma política integrada de industrialização e desenvolvimento tecnológico, que garantisse o seu fomento (elemento crítico no crescimento da Ásia Oriental) está ausente nos programas de ajustamento estrutural (Stein e Nissanke, 1999, p. 408).

Em vez disso, o aumento das exportações seria supostamente alcançado exclusivamente através da reafecção da produção para os bens exportáveis, fruto do incentivo proveniente do ajustamento da taxa de câmbio real. No entanto, como referem Stein e Nissanke (1999), esta expectativa pode sair facilmente gorada, porque por um lado os ajustamentos na taxa de câmbio real não têm os efeitos esperados e, por outro, uma transferência de recursos entre

actividades produtivas leva um tempo considerável, envolvendo novos investimentos em fábricas e técnicas de trabalho e gestão.

### **5.3.5. A consequente Desindustrialização**

No entretanto, a liberalização das importações tem um impacto imediato: o encerramento das empresas dedicadas às actividades de substituição de importações e uma deterioração da Balança Comercial, associado ao afluxo de bens de consumo importados. Isto, por sua vez, origina uma crise da Balança de Pagamentos. Neste âmbito, as anteriores indústrias de substituição de importações, embora nem sempre eficientes, requerem uma atenção que impeça o seu colapso, uma vez que algumas revestem-se de importância estratégica e detêm condições reais para se tornarem internacionalmente competitivas (Tarp, 1993, p. 36).

A preponderância hegemónica das forças de mercado impede que tal actuação seja prescrita, e como referem Stein e Nissanke (1999), Gibbon (1998) e Stein (1992), entre outros, a desindustrialização é a consequência mais frequente. As políticas de ajustamento produzem esse efeito, tanto quanto consideramos o lado da procura ou o da oferta. As indústrias existentes verão os seus custos subir com despesas crescentes no pagamento de juros, nos custos das importações e nos preços das matérias-primas (reflexo do aumento do preço agrícola). Do lado da oferta, a competição irá aumentar devido ao fluxo de bens de consumo importados, à liberalização dos sistemas de afectação de divisas externas, da remoção das barreiras proteccionistas e liberalização dos controlos de preços.

## **II PARTE**

### **A Industrialização nos Países em Desenvolvimento e na África Sub-Sahariana**

## CAPÍTULO V

### **A industrialização nos países em desenvolvimento: das décadas de 60 a 90**

#### **1. O despontar industrial nos Países em Desenvolvimento**

As grandes guerras, em particular a Segunda Guerra Mundial, e a Grande Depressão foram alguns dos factores que estiveram na origem do despontar industrial de muitos dos países mais atrasados, na sua maioria ainda colónias. Mas o próprio crescimento económico, resultante do incremento das exportações de matérias-primas, permitiu a expansão do mercado e do rendimento, tornando a perspectiva de produção industrial rentável. Posteriormente, as décadas de 50 e 60, assistiram igualmente a um impulso, associado a uma estratégia predominante de substituição de importações, adoptada primeiramente nos países da América Latina.

Do ponto de vista ideológico, importa realçar que a industrialização era considerada essencial para ultrapassar o estágio de subdesenvolvimento de então.<sup>68</sup> Com esse objectivo, o modelo de desenvolvimento europeu constituía-se como candidato natural a adoptar, devido às suas vantagens. Em termos teóricos, o modelo permitiria resolver: 1) o problema do emprego; 2) o problema das divisas, através da substituição de importações e produção doméstica; 3) o problema das receitas públicas baixas, através de taxas e impostos ou lucros de empresas públicas; 4) o problema do crescimento, através do desencadear de um processo auto-sustentado de crescimento industrial; 5) o problema da oferta, através da produção doméstica de bens de consumo (GDI, 1985).

A estratégia de substituição de importações, para além de ser institucionalmente aceite e incentivada à época, resulta igualmente de uma

---

<sup>68</sup> Esta convicção está associada à teoria de Prebisch-Singer da deterioração dos termos de troca. O pessimismo em relação ao comércio internacional, devido a disparidade de elasticidades de rendimento da procura de importações entre o centro e a periferia, que influencia os ganhos do comércio internacional

reação relacionada com o isolamento aquando dos conflitos mundiais, e com a dependência externa, que impôs constrangimentos na Balança de Pagamentos.

Durante o período colonial, e considerando a especificidade do caso de Africano, a oferta de bens de consumo de massa era assegurado por alguma manufactura local, e sobretudo pela importação. Mas era insuficiente para responder à procura. A independência política trouxe a expectativa de uma oferta mais adequada e diversificada, de bens de consumo de massas. De igual modo, também as classes mais ricas estavam interessadas em aumentar a oferta e a diversificação dos produtos de luxo, a um custo inferior ao dos importados.

A consequência deste influxo de vontades, associado à perspectiva ideológica, foi o início da produção de bens de luxo manufacturados, um incremento da produção já existente de bens de consumo de massas e a concomitante redução da importação destes dois tipos de bens (Barker *et al.*, 1989, p. 4).

O crescimento da manufactura foi dominado pelo investimento público. As teorias do desenvolvimento da época, de onde se destaca os já referidos Rosenstein-Rodan, Hirschman, etc., consideram essencial a existência de um *pig push* de investimento que deveria ser assegurado pelo Estado. As empresas para-estatais têm nesse tempo um controlo significativo sobre a capacidade produtiva instalada. Esse predomínio está associado ao papel privilegiado, enquanto parceiro, que o governo assumia nos investimentos financiados por doadores. Não admira que assim fosse pois os empreendedores domésticos privados são escassos e dificilmente capazes de garantir o financiamento.

O investimento privado era assegurado por poucas grandes empresas nacionais ou pelo investimento directo estrangeiro, através das empresas multinacionais. Estes dois agentes, pelo poder que detêm, acabam por ter um significativo ascendente sobre o próprio Estado. De facto, como refere Engberg-Pedersen *et al.* (1996), a grande intervenção do Estado resulta menos do esforço de suplantar os privados, do que das necessidades impostas pelos privados para operarem.

Stein (1992) considera mesmo que as multinacionais requerem do Estado o mesmo tipo de concessões que são criticadas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) como distorçoras (p.88). As exigências das empresas transnacionais incluem a concessão de direitos monopolistas e proteccionismo, bem como a atribuição de diversos benefícios fiscais e doutro género. Será que este tipo de medidas apenas é distorcedora quando associada à actividade do Estado? A crítica ao seu intervencionismo requer uma análise cuidada para não se cair em incoerências como esta.

O despontar das novas indústrias teve como base de apoio um conjunto de políticas proteccionistas, ao abrigo do argumento da indústria nascente. Para criar uma base industrial era necessário proteger os novos projectos da concorrência externa. O meio utilizado foi a imposição de tarifas alfandegárias e restrições quantitativas aos produtos importados.

A estrutura de produção é então dominada por uma indústria ligeira, implicada na produção de bens de baixa pendor tecnológico, nomeadamente bens de consumo como alimentos, bebidas, têxteis e vestuário. As técnicas de produção recorrem ao capital como principal recurso factorial, isto é, são maioritariamente capital-intensivas, utilizando tecnologia importada dos países industrializados, sem as devidas adaptações as características factoriais autóctones.<sup>69</sup> Em muitos casos, o desenvolvimento de linhas de produção modernas afastou a pequena indústria do mercado, com efeitos adversos ao nível do emprego e da migração para as zonas urbanas (GDI, 1985).

## **1.1. Evolução da estrutura industrial dos países em desenvolvimento: décadas de 60 e 70**

### **1.1.1. Crescimento da produção industrial**

---

importações para reduzir a dependência (Cypher e Dietz (1997), pp. 169-201).

<sup>69</sup> Isto é reflexo, para além de uma imitação *estricto senso* do modelo de industrialização, da relação de dependência em relação aos países doadores. A ajuda é ligada, ou seja está associada à compra de bens ou serviços ao país doador, na sua maioria, e as instituições doadoras estão directamente implicadas na escolha das técnicas do projecto. Stein (1992) avança o exemplo de um projecto na Tanzânia (p. 87).

O quadro em baixo permite ter uma percepção do panorama industrial mundial, de um ponto de vista comparativo, durante as décadas de 60 e 70. O crescimento do sector industrial pode ser aferido pelo indicador conhecido como Valor Acrescentado das Manufacturas. As taxas de crescimento mais significativas foram realizadas pelas economias de planeamento central, seguidas pelos países em desenvolvimento e pelas economias desenvolvidas de mercado.

**Taxas de Crescimento Anual Constantes do MVA mundial, por grupo económico, 1960-77**

Anos	Países em Desenvolvimento	Economias Desenvolvidas de Mercado	Economias de Planeamento Central
1960-65	6,7	6,7	9,1
1965-70	6	5,3	9,4
1970-75	8,7	3,2	9
1976	8,5	9	7,8
1977	10,4 <sup>a</sup>	4,1	7,8

Fonte: UNIDO, 1979, tabela II.4, p. 38

<sup>a</sup> Setembro 1977

O desempenho das economias de direcção central, devido ao seu isolamento da restante economia mundial, resistiu ao impacto das crises da década de 70 com relativo à vontade, ao contrário das economias desenvolvidas do ocidente. A performance dos países em desenvolvimento é esmiuçada no quadro seguinte.

**Percentagem dos Países em Desenvolvimento no Valor Acrescentados das Manufacturas Mundial, 1960-1975**

Ano	Percentagem
1960	6,9
1961	7,1
1962	7,1
1963	6,9
1964	7
1965	6,9
1966	6,8
1967	6,8
1968	6,9
1969	7
1970	7,3
1971	7,6
1972	7,7

1973	7,9
1974	8,2
1975	8,6
1976	8,6 <sup>a</sup>
1977	9 <sup>a</sup>

Fonte: UNIDO, 1979,  
tabela II.1, p. 33.

<sup>a</sup> Valores Estimados

O período pode ser dividido em duas fases. A primeira fase, de 1960-1968, foi marcada por um crescimento industrial generalizada por todo o mundo. Durante este período a sua proporção do valor acrescentado das manufacturas esteve mais ao menos estável, mantendo-se à volta dos 7%.

A partir de 1969, a proporção dos países em desenvolvimento cresceu rapidamente, chegando aos 8.6%, em 1975. As condições económicas gerais durante este período foram caracterizadas por um aumento rápido contínuo do crescimento mundial, seguido por uma recessão pronunciada, o primeiro choque petrolífero de 1973.

Contudo, apesar desta alteração na conjuntura mundial os países em desenvolvimento evidenciaram crescimentos anuais durante o período de 1968-75.

### 1.1.2. Crescimento do emprego

As alterações ao nível da estrutura do emprego numa economia constituem um indicador importante da sua evolução, privilegiando-se a sua transferência para actividades mais produtivas, como a indústria.

No caso dos países mais pobres, o trabalho industrial era ainda pouco significativo. Para os países em desenvolvimento como um grupo, o emprego manufactureiro parece ter crescido cerca de 4% ao ano durante 1960 e 70, como nos indica o quadro seguinte. Em complemento podemos notar que houve uma evolução relativamente homogénea do emprego entre os diferentes tipos de actividade industrial.



### Índice do Emprego Industrial nas Economias em Desenvolvimento, 1968-80

Ano	Total das indústrias	Indústria Ligeira	Indústria Pesada	Indústrias Alimentar, Bebida e Tabaco
%ponderação 1975	91,6	65,5	26,1	22
1968	67	69	63	70
1970	72	74	70	74
1973	89	89	91	88
1976	108	108	105	112
1977	113	114	110	119
1978	117	118	116	121
1979	121	121	119	123
1980	122	123	121	125

Fonte: United Nations Statistical Year Book, 1980,p.26

No entanto, durante a década de 60, nos países em desenvolvimento, o sector industrial só foi capaz de absorver 22% do aumento total da força de trabalho (Weiss, 1993, p. 9). O trabalho agrícola continua a ser predominante (entre 60 a 80%), seguido pelos serviços.

#### 1.1.3. Composição do *Output* manufacturado

A mudança estrutural não pode ser apenas encarada em termos do peso da manufactura ou da indústria no *output* total ou no emprego, é igualmente importante conhecer as alterações na composição do *output* produzido na manufactura. No caso dos países em desenvolvimento esta alteração pode estar associada a deslocação da primeira fase da substituição de importações, que envolve a produção de bens de consumo ligeiros, para uma fase seguinte de produção de bens intermédios e bens duráveis.

#### Composição do *Output* Manufacturado nos Países em Desenvolvimento e nas Economias de Mercado Desenvolvidas, 1963-80

	Países em Desenvolvimento		Economias de Mercado Desenvolvidas	
	1963	1980	1963	1980
<b>Por intensidade factorial</b>				
Indústria Ligeira	56,9	42,9	37,9	32,3
Indústria Pesada	43,1	57,1	62,1	67,7

	1963	1979	1963	1979
<b>Por uso final</b>				
Bens de Consumo Não Duráveis	51,9	37,6	37	30,8
Bens Intermédios Industriais	27,3	31,2	19,4	23,7
Bens de Capital e Bens Duráveis	20,8	31,2	43,6	45,5

Fonte: UNIDO (1983), tabelas III.1 e III.2, pp.62-3, visto em Weiss (1993), p.10

O quadro anterior permite acompanhar essa evolução. Podemos verificar que da década de 60 para a de 80, houve um aumento do peso da indústria pesada, embora pouco significativo. Em 1979, os bens de consumo não duráveis continuam a representar a maior proporção na produção industrial dos países em desenvolvimento, com 37,6% do total em 1979. A mudança estrutural não atingiu o ritmo necessário para alcançar os níveis das economias de mercado desenvolvidas, onde a indústria pesada representa 2/3 no total do seu *output* manufacturado.

#### 1.1.4. Composição das exportações

O desempenho ao nível da exportação de manufacturas foi muito diferenciado entre países em desenvolvimento, mas mesmo aqueles mais dependentes conseguiram algum grau de diversificação das exportações, de forma a diminuir a dependência.

O quadro seguinte, indica o crescimento de categorias particulares de exportações para todos os países não exportadores de petróleo, e compara isso com a expansão do total do comércio mundial para essas categorias. Podemos verificar que a maioria das exportações dos países em desenvolvimento, em 1982, inclui produto de menor valor acrescentado, como os têxteis e o vestuário. Verifica-se, no entanto, um crescimento das exportações de produtos mais elaborados, que cresceram a uma taxa superior à da economia mundial durante o período 1973-82.

**Exportação de Manufacturas: Crescimento por Sector nos Países em Desenvolvimento (PED) não Exportadores de Petróleo e no Mundo, 1973-1982<sup>a</sup>**

Sector exportador	Crescimento nominal médio anual dos PED, (1973- 82) %	Crescimento anual médio mundial, (1973- 82) %	Percentagem da exportações não petrolíferas dos PED nas exportações mundiais, 1982 %
Vestuário	17,5	13,8	40
Têxteis	12,6	9,1	23
Outros bens de consumo	19,2	14,2	19,4
Ferro e aço	20,5	10,5	7,2
Produtos Químicos	20,6	14,5	7
Produtos de Engenharia	23,1	13,5	6,5

Fonte: Anjaria *et al.* (1985), tabela 59, p. 146

<sup>a</sup> Ver a fonte para definição de países em desenvolvimento não exportadores de petróleo.

O crescimento das exportações de manufacturas dos PED foi superior nos anos 70, em relação à década anterior, mas encontrava-se muito concentrado em determinados países desse grupo. Como constata Streeten (1982), em 1978, apenas 10 países, com 45% da população do mundo em desenvolvimento, garantiam mais de 75% das exportações; e três países, com menos de 3% da população, garantiam cerca de 40% desse total (p. 159). Claro que se depreende daqui a performance dos países do sudoeste e oriente asiático.

#### **1.1.5. Desigualdade entre os países em desenvolvimento**

A evolução do *output* industrial, como seria de esperar, foi desigual entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Segundo dados da UNIDO (1979), em 1960 cerca de 91,4% do *output* mundial teve origem nas economias da Europa Ocidental, América do Norte, Japão, e Economias de Direcção Central, tendo decrescido apenas para 89,6 em 1975 (p.37).

Mas entre os próprios países em Desenvolvimento verificaram-se também diferenças consideráveis. No quadro seguinte podemos identificar um aumento da participação das regiões em desenvolvimento no MVA mundial.

Mas a região que se destacou durante a década de 60 até meados da de 70 foi a América Latina, com cerca de 4% da produção mundial de manufacturas. A primeira crise petrolífera afectou particularmente a África Sub-Sahariana e a América Latina, com inflexões significativas do crescimento dessas regiões comparado com o das economias asiáticas.

**Percentagem das regiões em desenvolvimento no MVA mundial e aumento anual do *output* manufactureiro, 1960-75**

Ano	África		América Latina		Ásia do Sul e Oriente		Ásia Ocidental	
	%	Aumento	%	Aumento	%	Aumento	%	Aumento
1960	0,7	,,,	4,1	,,,	1,9	,,,	0,3	,,,
1961	0,7	6,2	4,2	8,6	1,9	8,8	0,3	11,6
1962	0,7	7	4,1	4,4	2	9,4	0,3	5,5
1963	0,7	8	3,9	2,3	2	8,8	0,3	10,1
1964	0,7	6,1	4	11,1	2	6,8	0,3	7,1
1965	0,7	8,6	3,9	5,4	1,9	5,1	0,3	9
1966	0,7	6,2	3,9	7,1	1,9	3,6	0,4	11,3
1967	0,7	1,9	3,9	3,9	1,9	6,2	0,4	9,6
1968	0,7	9,2	4	9,8	1,9	8,6	0,4	11
1969	0,7	9,4	4	8,5	2	11,4	0,4	11,9
1970	0,7	9,2	4,2	8,3	2	6,8	0,4	3,7
1971	0,7	5,6	4,4	8,4	2,1	6,9	0,4	9,5
1972	0,7	11,1	4,4	9,1	2,1	8,4	0,4	9,6
1973	0,8	15,3	4,5	9,2	2,2	11,8	0,5	10,8
1974	0,8	0,1	4,6	5,5	2,3	5,9	0,5	8,2
1975	0,8	0,1	4,8	1,1	2,5	6,6	0,5	8

Fonte: UNIDO (1979),  
tabela II.2, p. 37

Como refere Weiss (1993), o *output* e as exportações adicionais produzidos desde os anos 60 estiveram altamente concentrados num número relativamente pequeno de países: Brasil, México, Coreia do Sul e Índia (p. 13). A este grupo a UNIDO acrescenta a Argentina, como se verifica no quadro em baixo.

**Contribuição de alguns PED para o MVA de todos os PED, 1966-1975<sup>a</sup>**

País ou área	Contribuição (percentagem)
Brasil	23,9
México	10,7
Argentina	9,4

Coreia do Sul	8,2
Índia	5,9
Turquia	5
Irão	2,9
Indonésia	2,5
Hong Kong	2,4
Tailândia	2,3
Total	73,2

Fonte: UNIDO (1979),  
tabela II.6, p.42

<sup>a</sup> Calculado a preços de 1970

## 1.2. As economias em desenvolvimento eram industrializadas?

Como os dados anteriores evidenciam, houve um crescimento da importância do sector manufactureiro nos países em desenvolvimento. Contudo, isto não implica que se tratem de economias industrializadas. De acordo com a classificação apresentada por Sutcliffe (1971),<sup>70</sup> em meados da década de 60, entre os países em desenvolvimento, apenas a Argentina e Hong Kong, se poderiam designar industrializados, enquanto o Chile, o Uruguai, Israel, Portugal e Jugoslávia, estavam muito próximo.

Na década de 80 o panorama não era muito diferente, destacando-se definitivamente os países asiáticos: Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan.

## 2. Década de 80: a procura das causas da crise industrial

### 2.1. A evolução da produção industrial: décadas de 80 e 90

A evolução da contribuição das Economias Desenvolvidas de Mercado na produção mundial de manufacturas tem vindo a diminuir, desde a década de 70, como se verifica no quadro em baixo. Em 1970, correspondia a 85,6% declinando par 78,1%, em 1990. Pelo contrário, os Países em Desenvolvimento, como um todo, verificaram uma subida de 10 pontos percentuais nas três últimas décadas.

<sup>70</sup> Sutcliffe (1971), citado em Weiss, 1993, p. 20.

**Percentagem do MVA na produção mundial de manufacturas, 1970-1994, %**

	1970	1980	1990	1994
Economias Desenvolvidas de Mercado	85,6	79,7	78,1	76,6
Países em Desenvolvimento	10,3	14,8	17	20,8
América Latina e Caraíbas	5	6,5	4,8	5,1
África Sub-Sahariana	0,4	0,3	0,3	0,3
Norte de África e Ásia Ocidental	1,5	2,4	3	3,4
Sub Continente Indiano	0,8	0,9	1,3	1,4
Ásia Oriental e do Sudoeste incl. China	2,1	4,2	7,3	10,3

Fonte: Compilado por UNIDO das Nacional Accounts Statistics, UNIDO, 1995, tabela 3, p. 9.

Nota: Em dólares a preços constantes de 1990

Essa melhoria de posição entre os países em desenvolvimento não é homogénea, como já não o tinha sido nas décadas de 60 e 70. De facto, entre as regiões que desse grupo mais contribuíram para o crescimento do MVA destacam-se agora a da Ásia do Oriente e Sudoeste. Em 1994, o Sudoeste e Oriente Asiático atingiram uma produção de manufacturas *per capita* de \$200 (dos \$40 em 1970), a América Latina com \$550 (dos \$450 em 1970), a Ásia Ocidental com \$710 (dos \$320 em 1970) (UNIDO, 1995, p.9).

A África Sub-Sahariana foi, mais uma vez, a região com pior performance, com apenas \$60 *per capita*. Mais grave do que isso, podemos contactar pelos dados que o desempenho está efectivamente pior na década de 80 e 90, do que nos anos 70.

Como verificamos no quadro seguinte, no que respeita à contribuição das manufacturas para o PIB, mais uma vez a situação favorável dos países em desenvolvimento está imbricada com o excelente desempenho das economias do Sudoeste e Oriente da Ásia.

**Percentagem do MVA no PIB em 1960, 1970 e 1990**

Região	1960	1970	1990
Mundo	28,9	28,1	22,2
Economias Desenvolvidas de Mercado	29	28,2	22,6
Europa de Leste	42,4	42,2	36,8
Países em Desenvolvimento	19,4	18,9	19,6
América Latina e Caraíbas	21,5	23,8	23
África Sub-Sahariana	8,4	10,2	9,5
Norte de África	12,9	12,1	12,3
Ásia Ocidental	12,4	13,1	12,5
Sub Continente Indiano	12,3	12,8	15,3

Ásia Oriental e do Sudoeste incl. China	15,2	19	26,4
---	------	----	------

Fonte: UNIDO estimativa, adaptado de UNIDO, 1995, tabela 6, p. 12.

No que respeita à posição da África Sub-Sahariana, deparamo-nos novamente com uma redução do peso das manufacturas no seu PIB, caindo de 10,2% em 1970 para 9,5 em 1990.

Quando analisamos especificamente a situação dos Países Menos Desenvolvidos<sup>71</sup> (onde se incluem a grande maioria dos países da África Sub-Sahariana), no conjunto dos Países em Desenvolvimento, o panorama agrava-se. Em 1998, os Países Menos Desenvolvidos (PMD) contavam com cerca de 10,4% da população mundial, mas apenas com 2% do PIB global.

Como verificamos no quadro abaixo, a percentagem dos PMD no MVA global e dos Países em Desenvolvimento, foi muito pequena: 0,4% em 1980, tendo ainda caído para 0,3% em 1990, em termos mundiais; e no conjunto dos países em desenvolvimento, apenas 2,6% em 1980, reduzindo-se para 1,7% em 1995. Embora pudesse haver uma ligeira recuperação em 1995-96, não sobreviveu a crise asiático do final da década de 90, e levará muito anos para recuperar os níveis perdidos durante estas últimas décadas (UNIDO, 2001, p. 9).

**Percentagem dos Países Menos Desenvolvidos no MVA global, 1980-1998, anos seleccionados (<sup>a</sup> Provisório / <sup>2</sup> Estimado)**

Anos	Como % do MVA global	Como % do MVA dos Países em Desenvolvimento
1980	0,4	2,6
1985	0,4	2,5
1990	0,3	2,1
1995	0,3	1,7
1996	0,3	1,6
1997	0,3 <sup>a</sup>	1,6 <sup>a</sup>
1998	0,4 <sup>2</sup>	..

Fonte: UNIDO, International Yearbook of Industrial Statistics, 2000, Vienna, 2000, visto em UNIDO (2000), tabela 2.1., p. 9.

<sup>71</sup> Definição de acordo com a classificação da Nações Unidas

No essencial, grande parte do valor acrescentado das manufacturas continua a pertencer aos países desenvolvidos. O quadro seguinte, que apresenta a distribuição mundial do MVA por ramo de actividade, permite confirmar isso mesmo.

**Distribuição do MVA mundial por ramos (peso %) \***

Ramo (ISIC) (classificação original)	Economias Desenvolvidas de Mercado			Economias em Transição			Países em Desenvolvimento		
	1981	1991	2001	1981	1991	2001	1981	1990	2001
31 - Food, beverages and tobacco	69.9	70.0	71.0	14.1	11.7	7.3	16.1	18.3	21.7
32 - Textiles, wearing apparel, leather and footwear	63.3	60.3	63.4	15.6	14.7	6.2	21.1	25.1	30.4
33 - Wood products including furniture	80.7	81.3	84.4	8.1	7.6	5.6	11.2	11.1	10.1
34 - Paper, printing and publishing	90.3	89.9	89.4	2.7	1.9	1.4	7.0	8.2	9.2
35 - Chemicals, petroleum, rubber and plastic products	75.7	75.6	76.1	8.7	6.0	2.8	15.6	18.4	21.0
36 - Non-metallic mineral products	77.6	74.5	73.0	8.7	7.8	4.8	13.8	17.8	22.2
37 - Basic metals	73.5	71.3	70.1	14.3	11.5	6.9	12.3	17.3	23.0
38 - Metal products, incl. machinery and equipment	83.7	84.4	87.0	7.8	6.1	3.3	8.6	9.5	9.7
39 - Other manufacturing industries	70.7	67.2	71.7	17.3	18.9	12.5	12.1	14.0	15.8

Fonte: UNIDO (2003), Country Statistics On-line.

\* A preços constantes de 1990. Exclui a China, mas não Hong Kong SAR e Taiwan.

No período de 1981 a 2001, os países em desenvolvimento assistiram a um aumento do seu peso no MVA mundial, na maioria dos ramos da indústria. No entanto, esta subida foi feita sobretudo à custa das economias em transição, mantendo-se o domínio absoluto das economias desenvolvidas de mercado. Para além disso, em 2001, o MVA dos países em desenvolvimento concentrava-se principalmente nos ramos da metalurgia ligeira (23%), têxtil e vestuário (30,4%) e exploração mineral (22,2%), sectores cujo valor acrescentado é pouco significativo.

A análise dos quadros apresentados permite identificar uma alteração da tendência de crescimento, verificado nas décadas de 60 e 70. Esta situação, a nível industrial, assume os contornos de uma verdadeira crise industrial, que se repercutiu na consequente estagnação ou desindustrialização da África Sub-Saharina, durante o período subsequente. Enquanto o estudo dessa



desindustrialização será efectuado no capítulo seguinte, iremos em seguida identificar as causas que contribuíram para o despoletar dessa crise.

## **2.2. Causas da Crise Industrial**

As causas desta crise constituem uma combinação de factores internos, de instabilidade no clima económico internacional e de factores não-económicos. As questões em torno das principais causas da crise dividem académicos, salientando uns factores internos, enquanto outros se inclinam mais para os factores externos. Inevitáveis serão apenas as intempéries e catástrofes naturais ou humanas.

### **2.2.1 Factores internos da crise**

Entre os factores internos identificamos como causa mais vulgarmente apresentada a rigidez estrutural, relacionada com a deficiente actuação do Estado. A deficiente gestão da procura doméstica e das políticas estruturais, que contribuem para a deterioração da Balança de Pagamentos, o enfraquecimento do sector real e o aumento das pressões inflacionistas são factores apontados por Ouattara (1986).

A perspectiva neoclássica defende a preponderância destes factores internos sobre os externos na explicação da crise industrial. As razões que a justificam podem ser encontradas em diversos autores: Meier e Steel (1989), Sachikonye (1999), Stein (1992), GDI (1985), Helleiner (1986), World Bank (1989), Tarp (1993), entre outros.

Referem o carácter distorçor da intervenção do Estado, isto é, os preços de mercado não reflectem a escassez e, deste modo, os agentes económicos não dispõem da informação necessária para tomar decisões racionais. Esta distorção reflecte-se na sobrevalorização da taxa de câmbio, nas elevadas barreiras proteccionistas, tarifárias e não tarifárias, no controlo dos preços dos bens agrícolas, no excessivo peso do sector público, na repressão financeira. Uma das

implicações graves seria o enviesamento da afectação de recursos na economia, quer por parte dos agentes privados quer do próprio Estado.

Os incentivos à eficiência são reduzidos, associado que está grande parte do sector industrial ao controlo estatal. O governo interveio no sector industrial muito para além do que poderia ser o exercício eficiente das suas capacidades financeiras e de gestão.<sup>72</sup> A intervenção do governo na indústria obedeceu muitas vezes a decisões políticas, mais do que as económicas. O seu excessivo peso provocou um efeito *crowding-out* do investimento privado, considerado mais eficiente, e as suas políticas selectivas criaram barreiras à entrada de novas empresa no mercado.

A ineficiência das empresas públicas deve-se, no essencial, a dois factores: por um lado, os objectivos burocráticos dos gestores, que pretendiam maximizar o investimento em vez do lucro; por outro, a intervenção política dos governos que afecta adversamente a eficiência através de clientelismo, corrupção, atribuição de empregos, controlo de preços e favorecimento de grupos políticos. Este último ponto destaca as deficiências não só da política económica, mas do próprio sistema político.

O investimento na substituição de importações é considerado excessivo, nomeadamente o peso da produção de produtos de consumo final, em relação à indústria de exportação e processamento de matérias-primas. Esta produção não está adequada à procura doméstica, à criação de ligações e à disponibilidade de divisas.

O ímpeto para a substituição de importações foi facilitado com a adopção de medidas proteccionistas consideráveis (através de tarifas que visavam penalizar bens de luxo e gerar receitas) e outras restrições utilizadas para contrabalançar as políticas cambiais (utilizadas para manter os preços das importações baixos). Estas políticas ultrapassaram largamente, em termos de duração, aquilo que é defendido ao abrigo do argumento da “indústria nascente”,

---

<sup>72</sup> Entre as razões para a deficiente intervenção do Estado no sector empresarial, GDI (1984), apresenta as seguintes: ausência do ambiente sócio-económico e científico-técnico apropriado, que impede a adaptação da tecnologia importada e a criação autóctone, e limitações ao nível da gestão da tecnologia. (p. 153)

sendo distorçoras porque reprimem a concorrência e a competitividade das empresas nacionais.

A capacidade industrial é considerada excessiva em relação à dimensão do mercado e ao isolamento das economias. A utilização do modelo industrial ocidental privilegia a construção de grandes infra-estruturas, para reduzir os custos e aproveitar economias de escala. A relação entre os produtos produzidos, geralmente para satisfazer uma procura urbana, e as necessidades de consumo, assim como a disponibilidade de recursos, nem sempre é a mais adequada. A reduzida dimensão do mercado resultam do baixo rendimento *per capita* e da própria densidade populacional. As infra-estruturas de comunicação são incipientes e os custos de transporte elevados o que contribui para a segmentação dos mercados.<sup>73</sup>

O sector agrícola, essencial enquanto fornecedores de *inputs* e gerador de procura interna é subjugado. Os preços agrícolas são mantidos artificialmente baixos, através de esquemas de controlo, como os *marketing boards*. As “ligações” são igualmente reduzidas, porque a indústria depende mais de *inputs* importados do que das relações com os outros sectores. O deficiente desempenho agrícola acaba por ter um impacto negativo na performance industrial.

A tecnologia utilizada nas indústrias de substituição de importações tende a ser capital-intensiva, contrariando as dotações factoriais existentes e a disponibilidade de divisas e de poupanças. As políticas públicas encorajaram os investimentos capital intensivo através de medidas como baixas tarifas aduaneiras e impostos excessivos sobre o capital importado, benefícios fiscais e acesso preferencial ao crédito. Ao mesmo tempo, as tecnologias trabalho – intensivas eram desencorajadas pela imposição de salários mínimos superiores à produtividade, restrições aos despedimentos, elevados benefícios adicionais, etc.

A expansão do crédito, em benefícios do sector público, era agravada com controlos de crédito e taxas de juro inadequadas, que resultavam numa afectação sectorial de recursos ineficiente. As taxas de juro, mantidas artificialmente

---

<sup>73</sup> O colonialismo teve um impacto negativo ao dividir o continente em pequenos Estados, sem ligações, o que dificulta a criação de economias de escala. As suas políticas estiveram mais viradas para um *import-export* do que para o desenvolvimento da economia doméstica. (Meier, 1989, p. 7)

negativas, contribuíram para dificultar a mobilização da poupança, já de si reduzida. Por outro lado, as elevadas taxas de reservas impostas sobre os depósitos bancários, tornam o sistema bancário nacional pouco atractivo para os investidores.

Quando o Estado distorce desta forma o mercado doméstico, considera-se que a economia está financeiramente ‘reprimida’. A teoria da repressão financeira foi desenvolvida por McKinnon (1973) e Edward Shaw (1973)<sup>74</sup>, e segundo os autores, reprimir o sistema monetário fragmenta o mercado de capitais doméstico com consequências bastante adversas para a qualidade e quantidade da acumulação real de capital.<sup>75</sup>

A taxa de câmbio foi outro instrumento utilizado para reduzir os custos das importações. Ela encontrava-se sobrevalorizada, reduzindo os incentivos para exportar, agravando a dependência de divisas e incentivando a exploração de actividades não directamente produtivas, como o comércio e os serviços. As exportações também não são incentivadas pela inexistência de subsídios, que tornassem mais atractivo vender no mercado externo do que no mercado interno protegido. Existe um racionamento das poucas divisas existentes, que são direccionadas para as grandes empresas de elevada intensidade capitalística, o que constitui uma barreira à entrada.

A sobrevalorização torna, paradoxalmente, as importações concorrenciais da produção interna mais baratas. Como consequência deste facto surge a necessidade de impor políticas proteccionistas para além do que seria razoável, originando um funcionamento inefficiente da economia.

As políticas fiscais expansionistas adoptadas pelo governo deram origem ao aumento do défice fiscal. Associada a esse défice está uma expansão da procura doméstica, especialmente da pública, que não consegue ser acompanhada pela oferta. Isto provoca, por um lado, uma pressão sobre os preços, gerando inflação. Por outro, provoca um desequilíbrio externo, impondo uma pressão sobre a

---

<sup>74</sup> Shaw, Edward S. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*. McKinnon, Ronald I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*.

<sup>75</sup> McKinnon, R. I. (1986), *Financial Liberalization in Retrospect: Interest Rate Policies in LDCs*, Center for Economic Policy Research Publication N.º 74, Stanford University (July), pp. 1-3, 5-9, visto em Meier, 1989a, p. 205.

Balança de Pagamentos, que dará origem a uma diminuição das reservas de divisas e ao crescimento da dívida.

### 2.2.2. Factores externos da crise

As razões externas da crise podem ser atribuídas à deterioração dos termos de troca, à volatilidade da taxa de câmbio, à dívida externa, as elevadas taxas de juro e ao proteccionismo dos países desenvolvidos (Sanusi, 1986).

O preço das matérias-primas sempre esteve sujeito a uma grande volatilidade, mas os anos 70 e 80 constituíram um período de forte deterioração dos termos de troca. As economias em desenvolvimento, e em particular a África Sub-Sahariana, que dependem em grande medida das suas exportações foram significativamente afectadas. Os países exportadores de petróleo foram a excepção, verificando um aumento dos preços da ordem dos 100%. Os restantes exportadores sofreram perdas da ordem dos 30%, enquanto os exportadores de minérios chegaram perto dos 50% (BM, 1994, p.26).

Segundo o relatório do Banco Mundial (1994), *Adjustment in Africa*, para a África Sub-Sahariana como um todo (excluindo a Nigéria, país produtor de petróleo), o declínio dos termos de troca implicou uma redução dos rendimentos provenientes do exterior equivalente a 5,4% do PNB entre 1971-73 e 1981-86 (p. 27). No entanto, o Banco não considera esta deterioração decisiva, preferindo implicar os factores internos.

Por outro lado, o aumento do preço dos derivados do petróleo, associado às crises petrolíferas da década de 70, repercutiu-se na diminuição da procura das exportações africanas. Isto teve um impacto evidente nas receitas em divisas, que por sua vez, devido à dependência das importações, agrava a crise económica.

O aumento da taxa de juro, relacionado com a crise da dívida, provocou uma explosão do custo do capital para a maioria dos países credores do mercado de crédito privado. Embora o influxo de recursos externos possa ter aumentado, neste período, o resultado líquido era desvantajoso para a África Sub-Sahariana. Para além disso, como refere o Banco Mundial (1994), os recursos nem sempre

estiveram disponíveis quando eram mais necessários. As transferências na segunda metade da década de 70 subiram com o aumento do preço das matérias-primas, e acompanharam em queda a redução desses preços, precisamente quando eram mais necessárias. (p. 28)

Efectivamente, os fundos destinados aos países africanos em desenvolvimento nas décadas de 70 e 80 foram insuficientes. Como refere Sanusi (1986), que estuda o caso do Fundo Monetário Internacional, isto deve-se à filosofia operacional das instituições financeiras e ao contexto histórico e geopolítico do continente africano. Durante a década de 70 e 80, o acesso a estrutura de poder e aos fundos era efectuado através do sistema de quotas. A fórmula para atribuição de financiamento tomava pouco em consideração a instabilidade das exportações, os desequilíbrios estruturais ou a dependência de *inputs* importados e, por isso, tendia a subestimar as necessidades dos países africanos para apoio da Balança de Pagamentos. Para além disso, como os países africanos têm quotas reduzidas, o poder de que dispõem no fundo não lhes permite influenciar decisões.

A nível cambial, a década de 70 foi marcada pela grande instabilidade do sistema monetário internacional, o que também teve um impacto adverso no pagamento do serviço da dívida. A instabilidade das principais divisas que era já era acentuada, foi agravada pelo *overshooting* da taxa de câmbio.

Para além disto, os Países em Desenvolvimento, e particularmente a África Sub-Sahariana, esteve (e continua) bastante sujeito a calamidade naturais, como inundações e secas. Se a estas juntarmos as catástrofes humanas, resultantes de conflitos e disputas armadas temos argumentos relevantes para justificar a sua deficiente performance industrial.

Mas a conclusão evidente é que as economias da África Sub-Sahariana continuam dependentes, frágeis e muito vulneráveis à imprevisibilidade. Como aponta Stewart (1992), os choques exógenos relacionados com o comércio, a ajuda e fluxos de capitais, conjuntamente com desequilíbrios domésticos, resultaram em sofrimento humano e no reforço da vulnerabilidade a futuros choques (p. 19).



## CAPÍTULO VI

### **O caso da África Sub-Sahariana: a evidência empírica da desindustrialização e os programas de estabilização e ajustamento**

#### **1. O conceito de Desindustrialização**

A análise deste fenómeno requer que se esclareça o conceito convenientemente. Na sua versão mais simples, a desindustrialização implica uma redução absoluta no valor acrescentado real das manufacturas, ou uma queda da percentagem ocupada por elas no rendimento nacional.

Thirlwall (1989) associa o fenómeno da desindustrialização à diminuição da proporção do emprego manufactureiro no seu total e ao declínio absoluto do emprego na manufactura. Este enfoque no emprego está presumivelmente ligado à importância, para o crescimento do rendimento, dos níveis de produtividade dos diferentes sectores e à ligação entre industrialização e criação de emprego.<sup>76</sup>

O Relatório do Banco Mundial (1994) define desindustrialização enquanto um declínio significativo e não temporário no *output* e no emprego, que não é consistente com a reafecção eficiente dos recursos e, como tal, coloca a economia numa trajectória de crescimento inferior.<sup>77</sup>

Esta definição tem como objectivo aparente dissociar a actuação do Banco Mundial, nomeadamente no que se refere às suas indicações de política económica, das repercussões negativas na indústria autóctone. O argumento é o seguinte: o forte apoio ao sector industrial, no período pós independência, originou desvios na afectação eficiente de recursos. Como tal, as políticas de ajustamento pretendem corrigi-los, o que implica deslocar recursos para outras actividades, dessa forma reduzindo o *output* e emprego.

---

<sup>76</sup> Visto em Jalilian *et al.* (2000), p. 2. Inerente a este indicador está a dificuldade em encontrar dados credíveis, relacionados com a medição do trabalho doméstico de pequena escala e informal, bem como das unidades de produção, em geral.

<sup>77</sup> Curiosamente, no Relatório do Banco Mundial, de 1990, intitulado “África Sub-Sahariana: Da Crise ao crescimento Sustentável”, a desindustrialização é considerada apenas como declínio da produção de artigos industriais.



A questão relevante aqui é identificada por White (1996): quando é que esta contracção no *output* da manufactura é desindustrialização e quando é que existe uma reafecção eficiente dos recursos? (p.798) O relatório do Banco Mundial não a tenta quantificar e a sua principal preocupação é defender a tese de que os programas de ajustamento estrutural em nada são responsáveis por essa desindustrialização.

Jalilian e Weiss (2000) avançam outras definições. Pela sua definição relativa, um processo de desindustrialização requer que um país tenha uma percentagem de manufacturas, na actividade total, menor que o previsto, e que o seu desvio, em relação ao valor previsto, tenha crescido ao longo do tempo. A definição absoluta requer que a dimensão da manufactura seja inferior ao previsto e que esta disparidade tenha crescido com o tempo.

De facto, o crescimento industrial diminui, em relação ao crescimento do PIB, na África Sub-Sahariana, a partir dos anos 80. Tomando períodos médios, a elasticidade do valor acrescentado industrial em relação ao PIB foi 1,10 e 1,03, durante 1960 e 1970, declinando para 0,75 em 1980 e 0,65, em 1990 (UNCTAD, 2001, p. 7).<sup>78</sup>

O Fundo Monetário Internacional (1997), num artigo intitulado “Desindustrialization: Causes and Implications”,<sup>79</sup> associa a desindustrialização ao declínio de longo prazo do emprego manufactureiro. A sua abordagem baseia-se no trabalho de Rowthorn e Wells (1987), que aprofundam a abordagem de Lengellé (1966), Baumol (1967), Fuchs (1968) e Singh (1977)<sup>80</sup>, proporcionando uma análise da desindustrialização relacionando-a com o processo de

<sup>78</sup> O Relatório do Banco Mundial (1990) considera que a desindustrialização ocorreu em 10 países, na década de 70, e em outros 11, no início da década de 80. Entre os mais gravemente afectados está: o Benin, o Gana, a Libéria, Madagáscar, Moçambique, Tanzânia, Togo e Zaire. (p.139) As diferenças entre este relatório e o de 1994, no que respeita à questão da desindustrialização, são notórias e no mínimo curiosas.

<sup>79</sup> Rowthorn, Robert e Ramaswamy, Ramana (1997), *Desindustrialization: Causes and Implications*, FMI, Research Department, Abril.

<sup>80</sup> Os artigos referidos, constantes em FMI (1997) são os seguintes: Rowthorn, R.E., e Wells, J.R. (1987) *Desindustrialization and Foreign Trade*, Cambridge: Cambridge University Press; Lengellé, M. (1966), *The Growing Importance of the Service Sector in Member Countries*, OCDE, Paris, 1966; Baumol, W. J. (1967), “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis”, *American Economic Review*, Vol. 57, Junho; Fuchs, V.R. (1968), *The Service Economy*, NBER, Nova Iorque; Singh, A. (1977), “UK Industry and the World Economy: A Case of Desindustrialization?”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 1, N.º 2, Junho.

desenvolvimento económico e com o padrão de comércio externo. Rowthorn e Wells (1987) consideram-na o resultado normal do dinamismo industrial numa economia já altamente desenvolvida. Baumol, Blackman e Wolff (1989)<sup>81</sup> alargam a análise da desindustrialização para explorar as implicações no crescimento, quando o emprego se desloca predominantemente para o sector dos serviços. (p. 6)

Este conceito de desindustrialização está, porém, associado ao sucesso do crescimento económico e à transição do emprego manufactureiro para os serviços, acompanhando o incremento, mais rápido, da produtividade industrial. Assim, o emprego manufactureiro, enquanto parte do emprego total, tem declinado continuamente desde o início da década de 70, nas economias mais avançadas. Para o conjunto dos países industrializados, a porção do emprego manufactureiro reduziu-se de 28% em 1970 para 18% em 1994 (FMI, 1997, p. 7). No entanto, este fenómeno é essencialmente diferente do que acontece nas economias em desenvolvimento.

É por esta razão que importa esclarecer, mais do que o conceito, o sentido que lhe é atribuído. Nas economias em desenvolvimento, e em particular na África Sub-Sahariana, os anos 80 e 90 assistiu-se a um declínio da produção industrial, do valor acrescentado das manufacturas, do emprego no sector manufactureiro, ou seja, uma redução da base industrial existente, sem que tivessem existido renovação dessa estrutura ou desenvolvimento significativo do sector dos serviços. Isto é, a desindustrialização significou a estagnação e, inclusive, a deterioração do ambiente económico geral e uma dependência crescente da exportação de matérias-primas e dos recursos externos.

## **2. Desindustrialização: Teste empíricos já realizados**

A discussão da desindustrialização motivou a realização de testes empíricos com o objectivo de analisar a efectividade do fenómeno. O estudo de

---

<sup>81</sup> Baumol, W.J., Blackman, S. e Wolff, E.N. (1989), *Productivity and American Leadership: The Long View*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, citado em FMI (1997).

Noorbakhsh e Paloni (1999) relata a existência de sinais de estagnação industrial e de marginalização da indústria da África Sub-Sahariana. Os autores referem que, mesmo de acordo com os critérios do Banco Mundial (referidos na anterior explanação do conceito), a evidência empírica do seu trabalho remete para a existência de desindustrialização (p. 567). Acrescentam que é possível que os efeitos dos programas de ajustamento podem levar mais tempo a fazerem-se sentir, contudo, dada a pequena dimensão do sector industrial na África Sub-Sahariana, a presente estagnação afectou, muito provavelmente, a base industrial impedindo a sua recuperação no futuro.

Por seu turno, o estudo de Jalilian e Weiss (2000) conclui que os resultados obtidos não podem suportar a proposição geral que, como um todo, África tem vindo a experimentar um grau de desindustrialização não encontrado noutro local (p. 40). Contudo, refere ter encontrado sete países (Burkina Faso, Burundi, Gana, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul e Tanzânia) onde puderam identificar um padrão de desindustrialização.

### **3. A crise industrial e a Desindustrialização**

A evolução da estrutura industrial e manufactureira na África Sub-Sahariana foi objecto de análise no capítulo anterior. No entanto, algumas considerações adicionais são necessárias. O quadro seguinte permite apenas identificar uma ligeira inflecção no crescimento real anual médio do MVA, no período de 1991-1996, que contracena com valores da ordem dos 3,5% nos restantes períodos. No que se refere ao PIB, o crescimento real anual médio parece registar incrementos pouco significativos, embora sucessivos, atingindo os 3% no período 1996-2001.

### Crescimento Real Anual Médio do MVA e PIB (em %)

Grupo de Países	MVA			GDP		
	1981 - 1991	1991 - 1996	1996 - 2001	1981 - 1991	1991 - 1996	1996 - 2001
<b>Mundo</b>	3.1	2.8	2.0	3.2	2.7	1.7
<b>Economias Desenvolvidas de Mercado</b>	2.8	2.3	1.0	3.2	2.5	1.2
<b>Economias em Transição</b>	2.6	- 3.9	5.4	2.1	- 3.6	4.7
<b>Regiões em Desenvolvimento:</b>	5.2	6.5	4.3	3.8	5.0	3.1
<b>África Sub-Sahariana</b>	3.1	2.3	3.7	2.5	2.6	3.0
<b>Norte de África</b>	4.8	3.8	5.4	2.5	3.7	3.4
<b>América Latina e Caraíbas</b>	1.3	2.7	0.5	1.7	3.3	- 0.2
<b>Ásia do Sul e Oriente</b>	8.5	6.9	4.4	5.4	5.3	4.2
<b>China**</b>	9.5	10.9	6.4	9.3	8.7	5.8
<b>Ásia e Europa de Leste</b>	4.3	3.5	2.9	2.0	3.0	1.1

Fonte: UNIDO (2003), Country Statistics On-line.

\*\* Incluindo Hong Kong SAR e Taiwan, mas excluindo Macau SAR devido à falta de dados.

Quando observamos o MVA *per capita* percebemos então efectivamente a posição da África Sub-Sahariana, que apresentou sempre os valores mais baixos, com tendência a decrescerem nas duas últimas décadas. Para além disso, é a única região em desenvolvimento onde se constata esse decréscimo, representado apenas 17,5% do valor apresentado pela região com melhores resultado do grupo, a Ásia e Europa de Leste.

### MVA *per capita* em US\$ a preços constantes 1990

Grupo de países	1981	1986	1991	1996	2000	2001
Economias Desenvolvidas de Mercado	3660	3916	4355	4480	4985	5039
Economias em Transição	804	885	888	495	610	681
<i>Regiões em Desenvolvimento:</i>						
África Sub-Sahariana	44	45	43	37	40	40
Norte de África	146	173	178	184	215	230
América Latina e Caraíbas	674	586	559	563	600	588
Ásia do Sul e Oriente	78	96	139	189	229	242
China*	88	123	166	290	419	467
Ásia e Europa de Leste	568	645	663	614	684	696

Fonte: UNIDO (2003), On-line (Estimativas da UNIDO baseadas em dados provenientes de várias fontes nacionais e internacionais).

\* Incluindo Hong Kong SAR e Taiwan, mas excluindo Macau SAR devido à falta de dados.

### 3.1. Casos particulares de Desindustrialização na África Sub-Sahariana

A análise da evolução industrial nas últimas décadas poderá mais facilmente ser apreendida através da observação dos casos particulares de países africanos. A escolha dos países teve em conta a existência de um processo de desindustrialização, tornando-se necessário frisar que este fenómeno não é comum à totalidade dos países da África Sub-Sahariana. Por outro lado, a consideração destes casos específicos permite elaborar uma análise mais aprofundada deste declínio industrial, que corrobora a tendência verificada na maioria da África Sub-Sahariana.

Se considerarmos o exemplo do Gana, representado no quadro seguinte, verificamos que o crescimento anual médio do MVA retrocedeu 2% na última década. O valor acrescentado *per capita* é inferior ao nível médio da África Sub-Sahariana, sofrendo apenas um muito ligeiro incremento em 2001. De igual modo, o peso do MVA no PNB tem assistido a uma redução na última década, correspondendo apenas a 9% do produto nacional. A evidência demonstra um efectivo declínio do papel da manufatura no produto nacional, aliás como comprova a tendência da África Sub-Sahariana em geral.

**Gana** **Comparação Internacional da Performance Industrial**

Indicador	Ano/Período	Gana	África Sub-Sahariana	Países em Desenvolvimento
Crescimento real anual médio do MVA (em %)	1981-1991	6.2	2.8	5.0
	1991-2001	4.0	2.8	5.1
PIB não-manufatureiro, crescimento real anual médio (em %)	1981-1981	3.8	2.6	3.7
	1991-2001	4.3	2.9	4.3
MVA per capita, em US\$ a preços constantes 1990	1981	37	45	408
	1991	37	41	409
	2001	44	40	876
MVA como percentagem do PIB a preços constantes 1990	1981	9.2	10.3	21.0
	1991	9.4	10.1	20.9
	2001	9.2	10.0	21.1

Fonte: UNIDO (2003), Statistics Section, on-line.

Este cenário é reflexo, em numa parte importante, das políticas económicas impostas ao país pelas organizações internacionais. A desvalorização aumentou acentuadamente os custos dos *inputs* importados e reduziu a liquidez. A liberalização dos preços que, em princípio, se deveria reflectir no preço do consumidor, na prática não podia porque existiam restrições à procura doméstica. As restrições do crédito e as altas taxas de juro reduziram o acesso ao capital e ao financiamento a longo prazo, o que restringiu a reestruturação. A liberalização excessivamente rápida originou o incremento da competição das importações, mesmo antes das manufacturas domésticas terem oportunidade de se ajustarem ao novo ambiente económico. Por seu turno, as manufacturas domésticas defendiam uma liberalização faseada ou selectiva, que começaria com os *inputs* e só permitisse a importação de bens intermédios (Engberg-Pederson et al., 1996).

O declínio das taxas de crescimento do Gana e Tanzânia, durante os anos 90, não pode deixar de reflectir o encerramento ou abrandamento das empresas para-estatais, o aumento dos custos, a dificuldade de acesso ao crédito e a dificuldade crescente de competir com as importações. No Gana, 120 fábricas fecharam entre 1988-92, sem que haja informação da abertura de novas para as substituir. Na Tanzânia, muitas manufacturas para-estatais foram vendidas, mesmo existindo dificuldades para encontrar comprador (Engberg-Pederson et al., 1996).

O exemplo da Tanzânia em pouco difere do anterior (quadro 4). Embora o crescimento real anual médio do MVA tenha sofrido um aumento considerável durante o período 1991-2000, esse incremento será reflexo do reduzido valor (0,7 %) verificado na década de 80. A análise do valor acrescentado das manufacturas *per capita* permite perceber a tendência global das últimas décadas. O valor assume aproximado  $\frac{1}{4}$  do MVA per capita da África Sub-Sahariana que, como já observamos, é o mais baixo dos países em desenvolvimento. A produção manufactureira vem reduzindo, desde a década de 80, o seu peso no PIB da Tanzânia, em detrimento de outros sectores.

**Tanzânia** **Comparação internacional da performance industrial**

<b>Indicador</b>	<b>Ano/Período</b>	<b>Tanzânia</b>	<b>África Sub-Sahariana</b>	<b>Países em Desenvolvimento</b>
MVA, crescimento real anual médio (em %)	<b>1981-1991</b>	0.7	2.8	5.0
	<b>1991-2001</b>	3.3	2.8	5.1
PIB não-manufatureiro, crescimento real anual médio (em %)	<b>1981-1981</b>	3.6	2.6	3.7
	<b>1991-2001</b>	3.4	2.9	4.3
MVA per capita, em US\$ a preços constantes 1990	<b>1981</b>	18	45	408
	<b>1991</b>	14	41	409
	<b>2001</b>	13	40	876
MVA como percentagem do PIB a preços constantes 1990	<b>1981</b>	10.9	10.3	21.0
	<b>1991</b>	8.5	10.1	20.9
	<b>2001</b>	8.0	10.0	21.1

Fonte: UNIDO (2003), Statistics Section, on-line.

Outro caso de declínio acentuado é o do Zimbabwe. A liberalização foi apressada e não se reuniram todas as condições necessárias para garantir a estabilidade macroeconómica. Apesar de grandes quantidades de capital terem sido disponibilizadas, do regime de importações liberalizado e da taxa de câmbio depreciada significativamente, muito poucas empresas aproveitaram a capacidade subutilizada e os salários baixos para reestruturar a sua gama de produtos, de forma a competir no mercado de importações (Sachikonye, 1999).

Os indicadores testemunham exactamente isso. O crescimento real anual médio do MVA sofreu uma queda bastante acentuada na década de 90, sendo de 0,3%, o que significa que a manufactura está completamente estagnada. Efectivamente, o MVA per capita, embora superior ao dos países anteriormente mencionados, tem vindo a decair significativamente como aliás o peso da manufactura no PIB, que representava em 2001 apenas 19% do produto nacional.

### Zimbabwe Comparação Internacional da Performance Industrial

Indicador	Ano/Período	ZIMBABWE	África Sub-Sahariana	Países em Desenvolvimento
MVA, crescimento real anual médio (em %)	<b>1981-1991</b>	3.1	2.8	5.0
	<b>1991-2001</b>	0.3	2.8	5.1
PIB não-manufactureiro, crescimento real anual médio (em %)	<b>1981-1981</b>	3.8	2.6	3.7
	<b>1991-2001</b>	2.2	2.9	4.3
MVA per capita, em US\$ a preços constantes 1990	<b>1981</b>	192	45	408
	<b>1991</b>	176	41	409
	<b>2001</b>	139	40	876
MVA como percentagem do PIB a preços constantes 1990	<b>1981</b>	22.1	10.3	21.0
	<b>1991</b>	20.0	10.1	20.9
	<b>2001</b>	19.1	10.0	21.1

Fonte: UNIDO (2003), Statistics Section, on-line.

Quando analisamos a estrutura industrial, ou seja, a divisão por ramos de actividade, podemos verificar que, no caso do Zimbabwe, os produtos pouco transformados (onde se acrescenta pouco valor) continuam a dominar o panorama industrial. O quadro seguinte destaca a importância dos seguintes ramos – bens alimentares, bebidas e tabaco e dos têxteis e vestuário – como os principais da produção manufactureira. Para além disso, verificamos que tem existido uma redução significativa da produção industrial na última década, com a maioria dos ramos a terem um crescimento anual médio negativo, da ordem dos 4%.

O sector têxtil, cujo crescimento é tão reduzido que está próximo da estagnação, foi bastante afectado com a liberalização do comércio. Isto deveu-se essencialmente ao aumento significativo da competição de produtos acabados importados. Por outro lado, a capacidade de exportação da indústria têxtil foi sub-determinada por uma reestruturação incompleta, pelo regime fiscal e pela remoção prematura dos esquemas de incentivo à exportação.



**Zimbabwe****Crescimento real anual médio e estrutura do MVA ao nível de 2 dígitos da ISIC (Rev.2)**

ISIC (Rev.2) - Ramo (classificação original)	Crescimento anual médio (%)		Estrutura do MVA (peso %)			
	Tanzânia	África Sub-Sahariana	Tanzânia		África Sub-Sahariana	
	1991-2001	1991-2001	1991	2001	1991	2001
31 - Food, beverages and tobacco	-0.7	2.6	25.4	26.0	35.6	36.4
32 - Textiles, wearing apparel, leather and footwear	0.4	1.4	18.9	20.9	15.3	13.5
33 - Wood products including furniture	2.7	-1.3	5.1	8.6	5.3	4.6
34 - Paper, printing and publishing	-4.6	-0.7	7.6	5.7	4.2	3.9
35 - Chemicals, petroleum, rubber and plastic products	-1.1	1.9	14.0	14.7	18.6	20.4
36 - Non-metallic mineral products	1.0	2.5	3.2	4.1	4.2	5.0
37 - Basic metals	-3.9	2.7	9.3	7.6	3.9	5.9
38 - Metal products, incl. machinery and equipment	-4.1	-1.7	16.0	12.1	11.3	8.3
39 - Other manufacturing industries	-8.0	7.0	0.6	0.3	1.7	2.0

Fonte: UNIDO (2003), Statistics Section, on-line.

Um exemplo marcante, avançado por Sachikonye (1999), refere que a importação de roupa em segunda mão, resultado desta liberalização das trocas, originou a perda de cerca de 15.000 empregos industriais, entre 1991 e 1995, sem se contabilizar o impacto das importações ilegais. Estas duas fontes abasteciam aproximadamente 40% do consumo do mercado local, asfixiando os produtores autóctones.

Os quadros e exemplos apresentados permitem concluir que existe, efectivamente, um processo de desindustrialização a decorrer na maioria dos países da África Sub-Sahariana. Esse processo tem como consequência um desinvestimento e retracção da indústria africana. Esse facto torna-se evidente pela queda significativa e continuada do valor acrescentado da manufactura, do peso desse valor no PNB e, sobretudo, do MVA *per capita* que atinge valores ínfimos, quando comparados apenas com os da média dos países em

desenvolvimento. Quanto ao emprego e produtividade, os dados disponíveis são reduzidos e não permitem identificar claramente a evolução. Contudo, o cenário atrás apresentado significa claramente que essa evolução só poderá ter sido negativa.

### 3.2. O reflexo dos conteúdos da condicionalidade na crise industrial

A discussão teórica do impacto dos programas de estabilização e ajustamento, efectuada na primeira parte, permitiu identificar as fragilidades e os principais pontos de ruptura, que tiveram consequentemente efeitos adversos na estrutura industrial. Este ponto pretende contribuir para demonstrar empiricamente as relações existentes entre essa condicionalidade e o processo de desindustrialização.

O quadro seguinte permite descrever pormenorizadamente os conteúdos da condicionalidade, durante a década de 80, e deste modo reflectir sobre o impacto das políticas propostas na estrutura económica dos receptores.

Conteúdos da Condicionalidade, 1979-89 (em %)

	Distribuição das condições dos acordos de empréstimo por área de política e tipo de país a)											
	Todos os países	HIC	SSA	SAL	SECAL	Empréstimos Híbridos b)	Países EIAL e)			Países OAL		Distribuição de todas as acções nos Relatórios do Presidente c)
							1979-85	1986-88	1989	1979-85	1986-89	
I. Políticas do lado da procura, orientadas para o crescimento	85	89	82	77	91	90	88	88	88	87	80	84
Comércio	16	22	14	15	17	4	26	17	11	10	13	16
Sectorial	28	23	26	18	35	62	36	21	44	53	23	28
Indústria	4	4	4	3	4	5	6	4	7	4	2	5
Energia	6	3	2	3	7	31	5	4	24	2	4	5
Agricultura	17	16	19	12	20	19	25	13	12	47	14	17
Sector Financeiro	10	12	7	10	9	1	3	14	18	9	7	10
Racionalização da administração e finanças do governo	7	7	6	11	4	0	8	6	5	3	8	9
Reforma das Empresas públicas	16	18	19	15	17	7	14	21	6	6	18	14
Reforma das políticas sociais	4	5	5	2	5	14	0	8	0	2	5	3
Outras	4	2	5	4	3	1	1	2	2	3	7	5
II. Políticas de redução da absorção	12	9	13	18	8	8	11	10	9	9	15	11
Fiscal	9	7	12	16	6	7	9	9	7	8	11	8
Monetária (objectivos de oferta de moeda)	2	2	2	2	5	0	1	1	3	2	4	3
III. Políticas de Switching	3	2	4	5	5	2	1	2	3	4	5	5
Taxa de Câmbio	2	2	2	2	1	0	1	2	2	2	2	3
Salários	2	0	3	3	1	2	0	1	1	3	3	2
Total d)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a) HIC: país altamente individualizado; SSA: África Sub-Sahariana; SAL: empréstimo para ajustamento estrutural; SECAL: empréstimo para ajustamento sectorial; EIAL: empréstimos para ajustamento intensivos desde cedo; OAL: outros empréstimo para ajustamento.

b) Baseado num sub-conjunto de 10 SECAL híbridos (híbrido significa que parte do financiamento é para apoio geral à balança de pagamentos e parte é para investimento no sector).

c) Todas as acções em todos os países, incluindo condições de acordos de financiamento.

d) o total inclui mais do que as sub-categorias referidas.

e) remete para a tabela 2-1, do mesmo livro. Os anos referem-se ao ano fiscal da aprovação pelo Conselho.

Fonte: Corbo; Fischer e Webb (1992), Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, World Bank, p. 70, tabela 5-1.

Como se verifica facilmente, de entre as políticas mais recomendadas, no grupo das *supply-side, growth oriented policies* (políticas orientadas para o crescimento), as industriais ocupam uma posição residual. Ainda que a indústria possa estar envolvida nas políticas de outros sectores, através das ligações intersectoriais existentes, as políticas industriais puras não deveriam ser menosprezadas. Efectivamente, para a África Sub-Sahariana a atenção atribuída pela condicionalidade às medidas de promoção industrial não ultrapassou os 4% do total.

Por outro lado, a política comercial, ou melhor, a liberalização e desregulamentação das trocas constituiu a condicionalidade privilegiada pelas políticas *growth-oriented*. Como se verifica no quadro abaixo, as políticas comerciais só são ultrapassadas em número, no caso da África Sub-Sahariana, pelas agrícolas. Igualmente de notar o elevado pendor das políticas de redução da absorção, nomeadamente da política fiscal. Dos 84 acordos estabelecidos com o FMI, durante o período de 1979-89, cerca de 69% deles continham políticas fiscais, contra apenas 30% com políticas industriais.

Conteúdos das Operações de Empréstimo, 1979-89 (em %)

	Percentagem de empréstimos com acordos de condicionalidade em várias áreas a)											
	Todos os países (183)	SSA (84)	HIC (64)	SAL (73)	SECAL (110)	Empréstimos Híbridos b) (10)	Países EIAL e)			Países OAL		Percentagem de empréstimos com acções em várias áreas políticas b)
							1979-85 (55)	1986-88 (49)	1989 (15)	1979-85 (9)	1986-89 (55)	
I. Políticas do lado da procura, orientadas para o crescimento												
Comércio	58	58	67	64	55	30	60	69	33	56	55	79
Sectorial												
Indústria	22	30	16	25	20	10	24	20	27	22	20	44
Energia	15	12	14	21	11	30	15	14	7	22	16	27
Agricultura	45	62	33	56	37	30	44	35	27	89	53	62
Sector Financeiro	31	26	31	40	25	20	16	35	27	44	40	51
Racionalização da administração e finanças do governo	51	57	50	71	38	10	51	53	40	44	55	72
Reforma das Empresas públicas	44	58	34	49	40	40	31	49	33	33	56	65
Reforma das políticas sociais	11	13	9	11	11	10	4	20	0	22	11	24
Outras	28	42	17	33	25	10	7	27	20	33	51	49
II. Políticas de redução da absorção												
Fiscal	51	69	41	78	34	30	47	51	53	33	58	67
Monetária (objectivos de oferta de moeda)	16	14	13	14	16	10	7	16	13	11	24	42
III. Políticas de Switching												
Taxa de Câmbio	16	18	20	22	13	0	9	18	20	11	22	45
Salários	13	23	5	25	6	20	4	8	7	11	29	22

a) O número em parêntesis é o número total de empréstimos. HIC: país altamente desenvolvido; SSA: África Sub-Sahariana; SAL: empréstimo para ajustamento estrutural; SECAL: empréstimo para ajustamento sectorial; EIAL: empréstimos para ajustamento intensivos desde cedo; OAL: outros empréstimo para ajustamento.

b) Todos os países. Todas as condições presentes nos acordos de empréstimo ou presente em todos os Relatórios do Presidente.

Fonte: Corbo; Fischer e Webb (1992), Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, World Bank, p. 71, tabela 5-2.

O privilégio deste tipo de políticas teve efeitos perniciosos no sector industrial, que para além de ser alvo de intervenção deficiente, sofreu com o impacto das políticas comercial e de redução da despesa e investimento público. O resultado é por demais evidente: redução da produção industrial, declínio do valor acrescentado das manufacturas, queda da proporção das manufacturas no PIB, diminuição do MVA *per capita* e queda do emprego industrial.

### **3.3. Relação temporal a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural e a desindustrialização africana**

A influência dos programas de estabilização e ajustamento no desempenho industrial das economias da África Sub-Sahariana é inegável, uma vez que a sua condicionalidade tem dominado toda a política económica desses países. No entanto, não é factor exclusivo, contando-se igualmente com os determinantes externos da crise, atrás referido. Neste contexto, determinar qual o impacto de uns e outros tornar-se-ia difícil e não é esse o objectivo deste trabalho. De qualquer forma, podemos excluir os factores externos (aos quais as políticas económicas dos países desenvolvidos também não são alheias), uma vez que a única forma das economias africanas lhes responderem seria através da política económica.

Interessa, portanto, analisar a evolução temporal da imposição da condicionalidade e compará-la com o desempenho da indústria da África Sub-Sahariana. Nos quadros seguintes estão sistematizados os empréstimos concedidos, empréstimos esses que estiveram, na sua grande maioria, sujeitos à condicionalidade.

A crise da década de 80 impeliu muitos países da África a Sul do Sara a recorrerem ao financiamento FMI e Banco Mundial. No início, até ao limite da sua quota no FMI, os países poderiam requisitar moeda ou Direitos Especiais de Saque sem contrapartidas. Contudo, à medida que a dívida aumenta aparecem novas formas de financiamento, todas requerendo condicionalidade, isto é, um país membro que requer assistência tem de concordar em ajustar as suas políticas

económicas de acordo com as recomendações do FMI (Africa South of Sahara, 1991).

Em Março de 1986, o Fundo estabeleceu uma facilidade de ajustamento estrutural (Structural Adjustment Facility – SAF), para proporcionar assistência à Balança de Pagamentos a países em desenvolvimento de baixo rendimento, com termos condicionais. Dos 62 países elegíveis para empréstimos SAF, 32 eram na África Sub-Sahariana. Logo no ano seguinte, em Dezembro de 1987, o Fundo estabeleceu mais uma Facilidade de Ajustamento Estrutural Reforçada (Enhanced Structural Adjustment Facility) para assistir os esforços de ajustamento, em particular dos países altamente endividados.

O quadro próximo esquematiza a evolução dos empréstimos concedidos pelo FMI e Banco Mundial, durante a década de 80, verificando-se um incremento progressivo do número de países que efectuam acordos com ambas as instituições, sendo importante de referir a repetida reincidência de vários países.

Mapa temporal dos acordos com o FMI e BM por país da África Sub-Sahariana, 1980-89

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Burundi</i>							BM/FMI		FMI	FMI
<i>Comoros</i>										
<i>Guiné</i>							BM/FMI	FMI	BM	
<i>Lesoto</i>										
<i>Tanzânia</i>	FMI	BM					FMI	BM/FMI		BM
<i>Benin</i>										BM/FMI
<i>Burkina Faso</i>						BM				
<i>Guiné Equatorial</i>									FMI	
<i>Etiópia</i>										
<i>Mali</i>				FMI					BM/FMI	BM
<i>Mauritania</i>						BM/FMI	BM/FMI	BM/FMI		FMI
<i>Zimbabwe</i>				BM/FMI						
<i>Costa do Marfim</i>		FMI	BM		BM/FMI	FMI	BM/FMI		FMI	
<i>Quênia</i>	BM/FMI		BM	BM/FMI		FMI	BM		BM/FMI	BM/FMI
<i>Serra Leoa</i>					BM/FMI		FMI			
<i>Guiné Bissau</i>						BM		BM/FMI	BM	
<i>Senegal</i>	FMI	BM/FMI	FMI			FMI	BM/FMI	BM/FMI	FMI	
<i>Togo</i>				BM/FMI	FMI	BM/FMI	FMI		BM/FMI	FMI
<i>Uganda</i>			FMI	BM/FMI				FMI	BM	FMI
<i>Chade</i>								FMI	BM	BM
<i>Gana</i>				BM/FMI	BM/FMI	BM	BM/FMI	BM/FMI	BM/FMI	BM
<i>Malawi</i>		BM	FMI	BM/FMI	BM		BM/FMI		BM/FMI	
<i>Zâmbia</i>		FMI		FMI	BM/FMI	BM	BM/FMI			
<i>Congo</i>							FMI	BM		
<i>Madagascar</i>						BM/FMI	BM/FMI	BM/FMI	BM/FMI	FMI
<i>Moçambique</i>								FMI	BM	BM
<i>Niger</i>						FMI	BM/FMI		FMI	
<i>Camarões</i>									FMI	BM
<i>República Central Africana</i>						FMI		BM/FMI	BM	
<i>Gâmbia</i>							FMI	BM	FMI	BM
<i>Rwanda</i>										
<i>Djibouti</i>										
<i>STP</i>								BM		FMI
<i>Cabo Verde</i>										
<i>Zaire</i>							BM/FMI	BM/FMI		FMI
<i>Gabão</i>							FMI		BM	
<i>Nigéria</i>					BM			BM/FMI		BM/FMI
<i>Sumália</i>							BM	FMI		BM

Fonte: World Bank (1990), Report on Adjustment Lending II: Policies to the recovery of Growth, World Bank

A partir de meados da década de 80, os acordos duplicaram, atingindo em 1988 cerca de 19 países da África Sub-Sahariana. Para além disso, a partir da mesma altura, muitos países efectuam empréstimos junto, quer do FMI quer do Banco Mundial, praticamente todos os anos. O Gana, referido atrás, é o exemplo mais emblemático, uma vez que efectuou acordos todos os anos desde 1983.

Mapa temporal dos acordos com o FMI para compra de moeda e SDR a), por país da África Sub-Sahariana (1988-99)

Países	1988/1989	1989/90	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
<i>Camarões</i>	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR		Compra de moeda e SDR		Compra de moeda e SDR			
<i>Gabão</i>	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR				Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR	
<i>Gana</i>	Compra de moeda e SDR									
<i>Quênia</i>	Compra de moeda e SDR									
<i>Madagascar</i>	Compra de moeda e SDR									
<i>Mali</i>	Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR								
<i>Senegal</i>	Compra de moeda e SDR				Compra de moeda e SDR					
<i>Swaziland</i>	Compra de moeda e SDR									
<i>Togo</i>	Compra de moeda e SDR									
<i>Angola</i>		Compra de moeda e SDR								
<i>Costa do Marfim</i>		Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR							
<i>Zaire</i>		Compra de moeda e SDR								
<i>Zimbabwe</i>			Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR		Compra de moeda e SDR				Compra de moeda e SDR
<i>República Centro Africana</i>					Compra de moeda e SDR					
<i>Chade</i>					Compra de moeda e SDR					
<i>Niger</i>					Compra de moeda e SDR					
<i>Congo</i>						Compra de moeda e SDR				
<i>Lesoto</i>						Compra de moeda e SDR	Compra de moeda e SDR			
<i>Malawi</i>						Compra de moeda e SDR				
<i>Djibouti</i>							Compra de moeda e SDR		Compra de moeda e SDR	

a) SDR (Special Drawing Right): direitos especiais de saque - os direitos especiais de saque foram introduzidos em 1970 como substituto do ouro nos pagamentos internacionais e deverá ser o principal meio de reserva no sistema monetário internacional.

Fonte: Africa South of Sahara: Regional Surveys of the World, 1991-2003

O quadro anterior é a síntese das compras de moeda estrangeira e Direitos Especiais de Saque, durante a década de 90, efectuada pelos países da África Sub-Sahariana. Se a este juntarmos os constantes no seguinte, que incluem os acordos de financiamento mais específicos, como os ESAF, os PRSP e os HIPC, constatamos que os acordos do Fundo e Banco Mundial tem conseguido muito pouco em termos da resolução dos problemas de desequilíbrio estrutural das economias africanas, mas aumentaram dramaticamente o endividamento desses países.

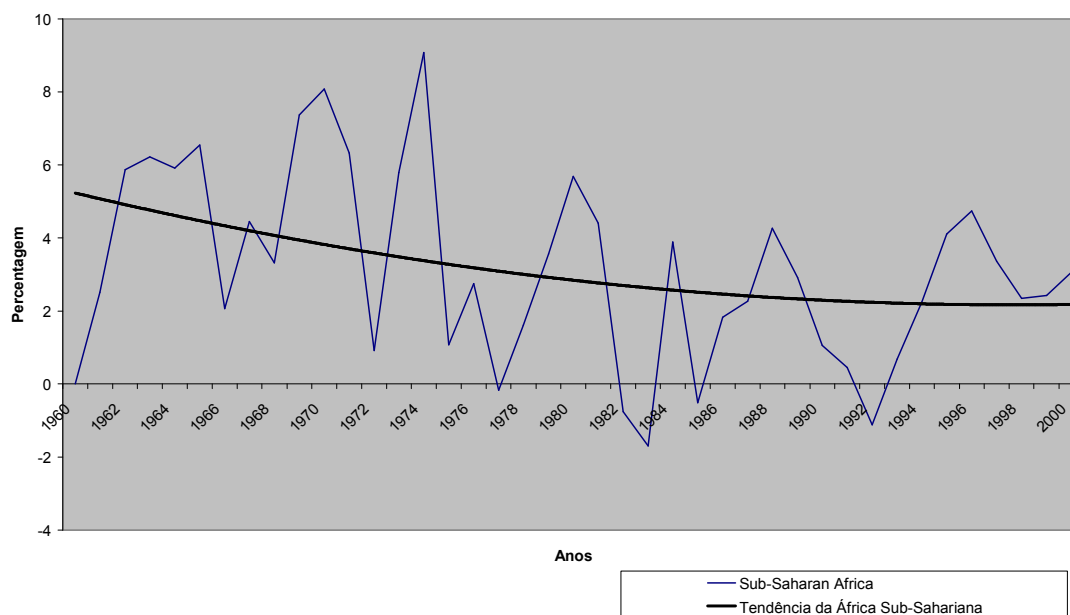
## Novos Acordos com FMI dos países da África Sub-Sahariana (1991-2002)

Países	1991/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	2000	2001/2002	2002
Burundi	ESAF											
Comoros	SAF											
Guiné	ESAF					ESAF					PRGF	
Lesoto	ESAF											PRGF
Tanzânia	ESAF					ESAF			PRGF	HIPC		PRGF
Benin		ESAF				ESAF			PRGF			PRGF
Burkina Faso		ESAF				ESAF	HIPC		PRGF	ESAF		PRGF
Guiné Equatorial		ESAF										
Etiópia		SAF				ESAF						
Mali		ESAF			ESAF				PRGF	ESAF		PRGF
Mauritânia		ESAF							PRGF			PRGF
Zimbábue		ESAF										
Costa do Marfim			ESAF				ESAF				PRGF	
Quênia			ESAF		ESAF							PRGF
Serra Leoa			ESAF/SAF								PRGF	
Guiné Bissau				ESAF						HIPC		PRGF
Mauritânia				ESAF						HIPC		
Senegal				ESAF			ESAF			HIPC		
Togo				ESAF								
Uganda				ESAF			ESAF/HIPC			ESAF		
Chade					ESAF				PRGF			PRGF
Gana					ESAF				PRGF			PRGF
Malawi					ESAF					HIPC		PRGF
Zâmbia					SAF/ESAF			ESAF		HIPC		PRGF
Congo						ESAF						
Madagascar						ESAF				HIPC		PRGF
Mozambique						ESAF			PRGF	ESAF		PRGF
Niger						ESAF				HIPC		PRGF
Camarões							ESAF					PRGF
República Central Africana								ESAF				
Gâmbia										HIPC		
Rwanda								ESAF		HIPC		
Djibouti									PRGF			PRGF
STP									PRGF	HIPC		PRGF
Benin										HIPC		
Cabo Verde											PRGF	

ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility; SAF: Structural Adjustment Facility; PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility; HIPC: Heavily Indebted Poor Countries  
 Fonte: Africa South of Sahara: Regional Surveys of the World, 1991-2003

A comparação desta intervenção massiva dos organismos internacionais com a performance económica, demonstra essas contradições.

Gráfico 1 - Crescimento Anual do PNB (em %) África Sub-Sahariana

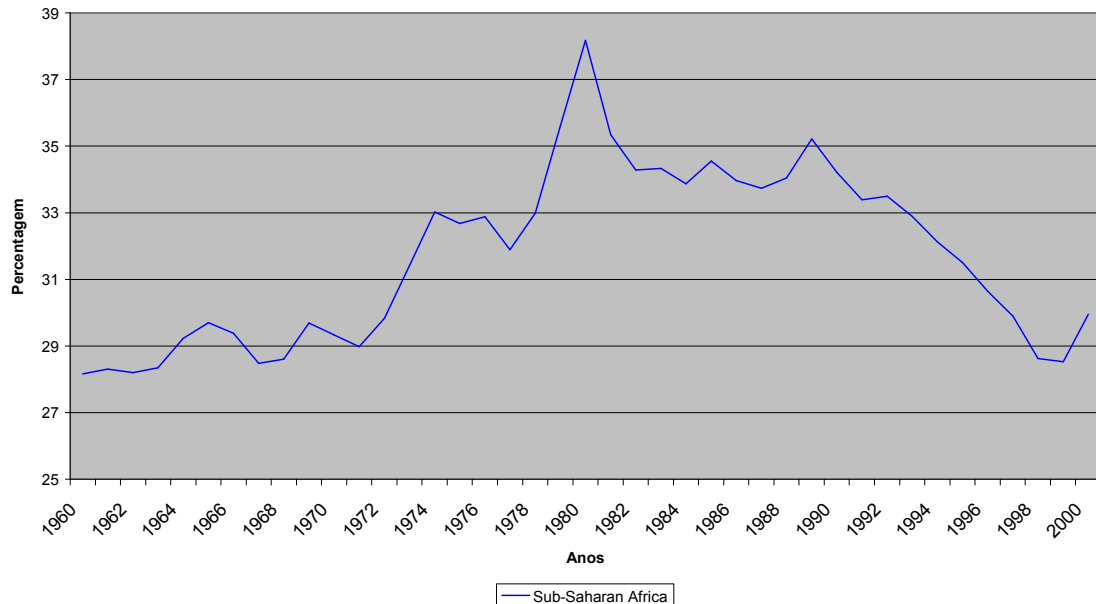


Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.



Como se verifica no gráfico 1, a linha de tendência do crescimento anual do PNB, na África Sub-Sahariana, é decrescente. Para além disso, podemos verificar que o crescimento do PNB sofre de flutuações acentuadas, com uma variação acentuada entre picos de crescimento mais elevado e de crescimento negativo.

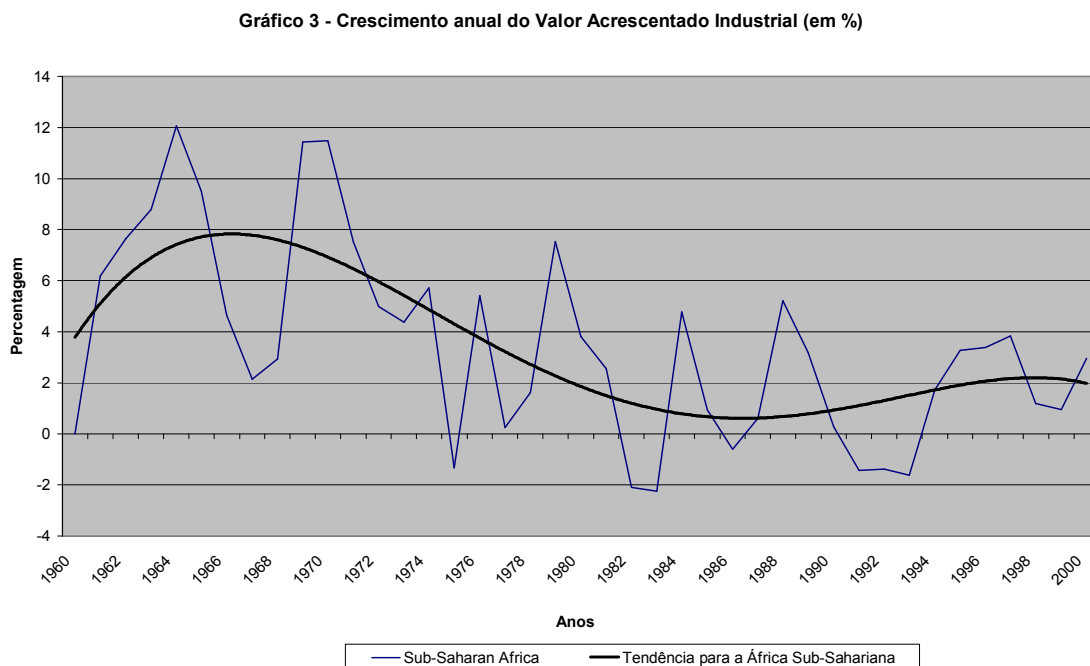
Gráfico 2 - Valor Acrescentado Industrial (% do PNB)



Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

No que respeita à série longa da percentagem do valor acrescentado industrial no produto nacional (gráfico 2), podemos identificar duas tendências, que se enquadram no nosso argumento: por um lado, um crescimento continuado durante a década de 60 e 70; por outro, um decréscimo sucessivo, a partir da década de 80 até a actualidade. De facto notamos uma coincidência entre o aumento da intervenção do FMI e Banco Mundial e a redução da importância do sector industrial e manufactureiro no PNB. Se a crise petrolífera, do final da década de 70, pode ter influído na queda acentuada de 1980, é certo que as modificações de política económica impostas pelas referidas organizações internacionais não souberam contrariar esse efeito, verificando-se inclusive uma coincidência entre o aumento do número de países da África Sub-Sahariana que efectuaram acordos com condicionalidade e a deterioração progressiva da posição da região.

No gráfico 3 podemos visualizar mais claramente o crescimento anual do valor acrescentado da indústria, desde a década de 60 até ao final dos anos 90.



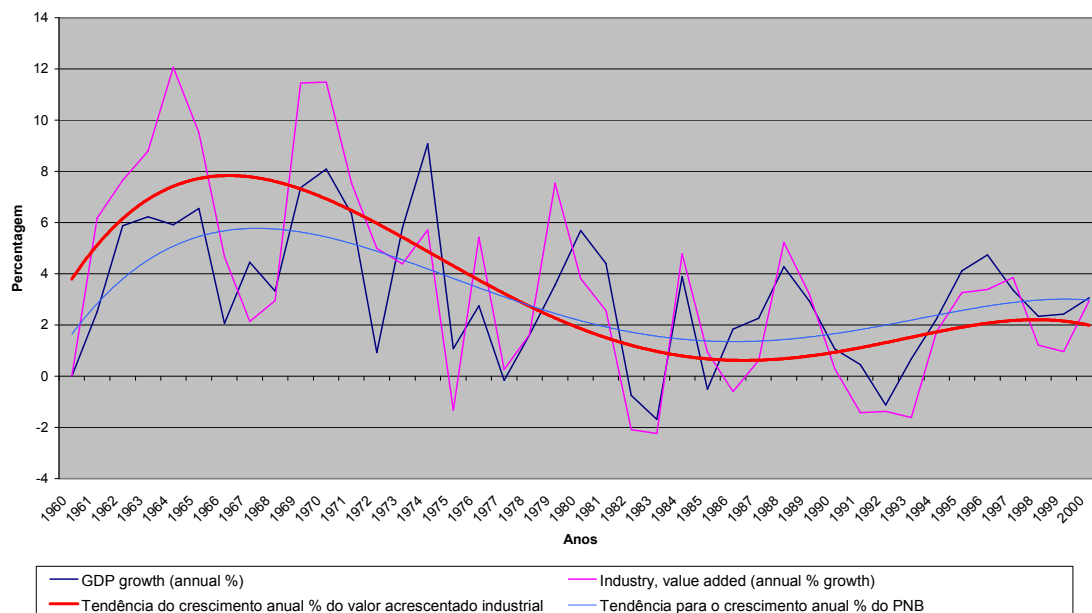
Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

Do mesmo modo verificarmos que, embora com oscilações, o crescimento foi superior durante a década de 60 até meados da de 70, chegando pela primeira vez a valores negativos aquando do primeiro choque petrolífero de 1973. A partir deste período encontramos várias fases de crescimento negativo continuado: primeiro de 1982 a 84, seguido-se outra de 1986 a 87, colmatado com uma queda mais prolongada, com crescimento negativo desde 1990 até 94. De resto, aliás como demonstra a tendência para a África Sub-Sahariana, o crescimento tem vindo a diminuir significativamente desde a década de 80.

Quando comparamos o crescimento anual do PNB e do valor acrescentado das manufacturas identificamos uma marcada diferença entre dois períodos distintos (gráfico 4): um primeiro, que tem início nos anos 60 e se prolonga até aproximadamente 1978, onde o crescimento do MVA é superior ao do PNB, o que demonstra um dinamismo industrial significativo; o segundo, que decorre desde o final da década de 70 até actualidade, em que a tendência se inverte, e o

crescimento do PNB ultrapassa o do MVA, o que significa que estamos perante um evidente declínio continuado do sector industrial na África Sub-Sahariana.

Gráfico 4 - Comparação entre o crescimento anual do MVA e PNB

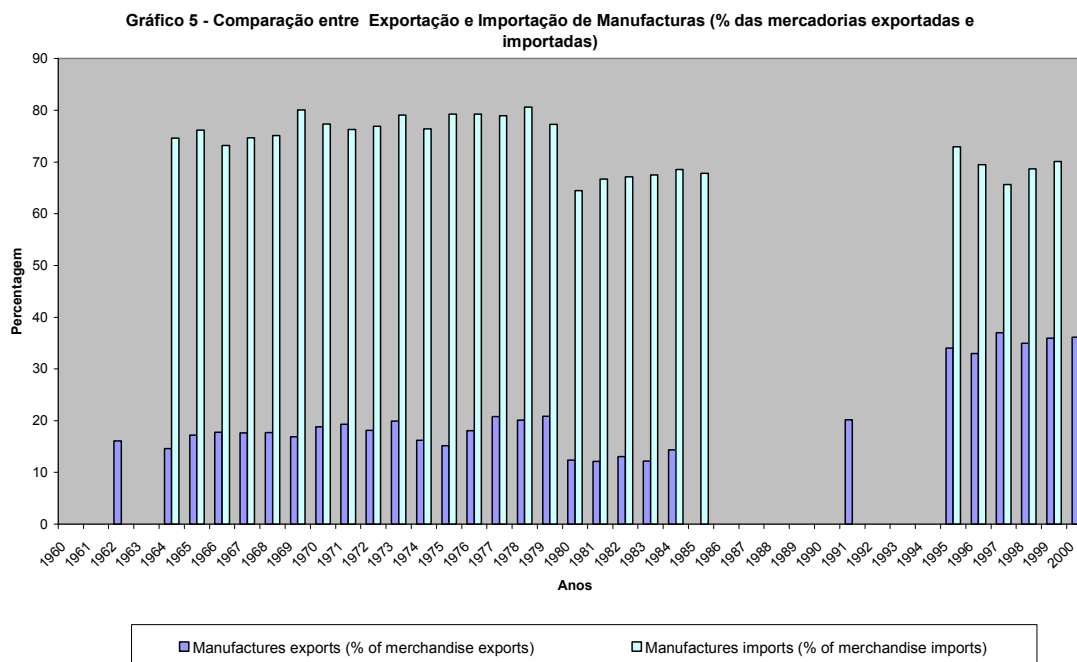


Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

A coincidência entre este panorama negativo e a aplicação dos programas de estabilização e ajustamento não pode ser ignorada, sendo possível efectivamente encontrar ligações directas entre ambos. A partir de 1982, o número de empréstimos atribuídos pelo FMI e Banco Mundial aumenta consideravelmente, constituindo o período de 1986 a 88 aquele em que se acumulam mais acordos com os países da África Sub-Sahariana nessa década (ver p. 141). Esse aumento de financiamento encontra-se reflectido no gráfico 3, pelo pico de crescimento do final dos anos 80, associado à essa injeção maciça de capital. Contudo, a intervenção teve um impacto reduzido, pois em 1989 começa a queda do crescimento do MVA para terreno negativo, que só será contrariada em meados da década de 90.

No princípio dessa década, os acordos decorrentes do ESAF disseminam-se por um número considerável de países africanos (ver p. 142), o que no entanto não foi suficiente para contrariar a tendência negativa, que se aproximou dos 2% negativos, em 1994. A partir daí a reincidência de muitos países nos pedidos de

financiamento e o alargamento à maioria dos países da África Sub-Sahariana, projectou um pouco o crescimento, que no entanto não chega aos 4%. A pulverização de acordos com o FMI, no âmbito das iniciativas HIPC e PRGF, a partir do final da década de 90, apenas resultou numa nova queda substancial do MVA das economias africanas.

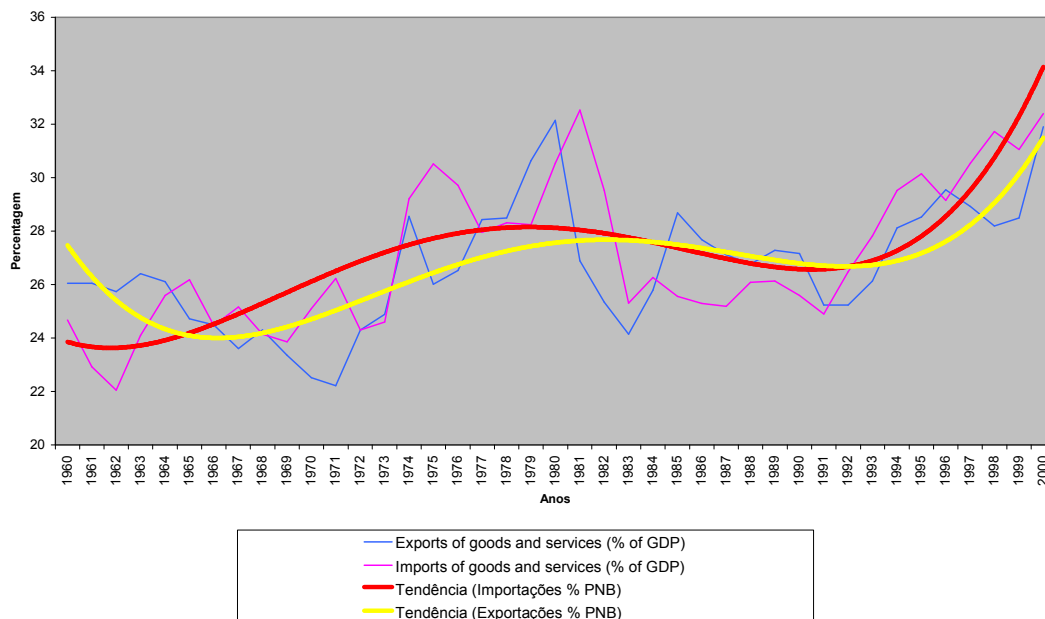


Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

No que concerne à evolução das exportações e importações industriais, verificamos uma evolução ligeiramente positiva (gráfico 5), a partir de meados da década de 90. Contudo, embora o aumento das exportações manufactureiras no total das exportações seja uma melhoria a considerar, deve ser referido que sem um crescimento mais forte do valor acrescentado das manufacturas, o aumento da percentagem de exportações manufactureiras na África Sub-Sahariana pode tornar-se insustentável.

De igual modo, verificamos que durante as décadas de 80 e 90, a proporção das importações de manufacturas no total de mercadorias importadas foi sempre bastante superior à proporção das exportações de manufacturas no total exportado. Isto demonstra uma elevada dependência de manufacturas importadas, por parte da África Sub-Sahariana, que remete para a já referida fraca base industrial e reduzida diversificação da produção industrial.

Gráfico 6 - Exportações e Importações (% do PNB)



Fonte: World Bank (2002), 2002 World Development Indicators CD-ROM, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

De igual modo, como demonstra o gráfico 6, a evolução das importações e exportações de bens e serviços, na África Sub-Sahariana, em geral demonstra uma crescente dependência de produtos importados, sendo as importações quase sempre superiores às exportações durante o período, como constatamos através das linhas de tendência. De referir o crescimento acentuado das importações a partir da década de 90, como testemunho da perpetuação da dependência.

Algumas considerações finais para clarificar a possível relação entre o aumento da exportação de manufacturas, no total das exportações, e a diversificação da produção industrial. Por um lado, este aumento da proporção das manufacturas, em alguns países que liberalizaram o comércio, foi acompanhado por uma alteração significativa na composição das manufacturas exportadas para segmentos de bens menos processados, isto é, com menor valor acrescentado.<sup>82</sup> Por outro lado, o aumento da proporção de manufacturas exportadas pode ser apenas o reflexo do crescimento dos sectores exportadores já

<sup>82</sup> Com referência à África Sub-Sahariana, Samuel Wangwe refere que as pressões competitivas só por si podem não originar a expansão da base de exportações para um maior processamento dos produtos

estabelecidos, em vez de resultar do aparecimento de novos produtos ou produtores (Noorbakhsh e Paloni, 1999, p. 560).

### **3.4. Conclusões da análise empírica**

As décadas de 80 e 90 foram períodos de crise industrial para as economias da África Sub-Sahariana, como ficou claro pelo cenário atrás descrito. Os programas de estabilização e ajustamento estrutural foram o caminho encontrado pelas organizações económicas internacionais, Banco Mundial e FMI, para induzir os países africanos ultrapassar os graves desequilíbrios internos e externos que originaram a crise. Contudo, o sector industrial foi menosprezado nessa condicionalidade, embora se reconheça o seu papel essencial como propulsor do crescimento. Por outro lado, as políticas comerciais e fiscais (liberalização, privatização e desregulamentação) foram consideradas mais relevantes para alcançar esse objectivo. No final, o esperado efeito multiplicador não se verificou na maioria dos países, constatando-se precisamente o inverso – uma inversão (negativa) da situação económica em relação aos avanços alcançados durante a década de 60 e 70.

A coincidência entre os períodos de mais intensa realização de acordos condicionais e a estagnação e/ou desindustrialização na África Sub-Sahariana é clara quando entrecruzamos todos os factores acima descritos: uma redução significativa do MVA, a partir de finais da década de 70 e princípios da de 80, sem manifesta tendência para alguma recuperação posterior, associada a uma redução do peso das manufacturas no produto nacional; um reduzido pendor industrial nas políticas económicas prescritas; um forte privilégio das políticas comerciais e fiscais, com os efeitos claramente adversos do aumento da concorrência internacional e das importações e a redução do investimento público, quer directa quer indirectamente; uma coincidência entre os períodos de algum crescimento do valor acrescentado com a proliferação de maior número de acordos, logo seguido de nova queda acentuada – o que testemunha o carácter

pró-cíclico das políticas, associando o crescimento à injeção maciça de capital, precisamente o contrário do que se esperaria da política económica; um crescimento pouco significativo das exportações manufactureiras sem se verificar a diversificação da base industrial.

Em suma, o valor acrescentado das manufacturas tem vindo a decrescer, sofrendo incrementos anuais insignificantes ou mesmo negativos; o peso desse valor acrescentado no produto nacional tem vindo a diminuir acentuadamente, na maioria das economias africanas; o MVA per capita da África Sub-Sahariana é da ordem dos 5% do das Economias em Desenvolvimento. A base industrial existente foi destruída pelas políticas que abriram demasiado o país ao mercado internacional, descurando o tempo necessário para as indústrias existentes se reestruturarem progressivamente, esperando a substituição por novas indústrias eficientes. Ao invés, todo o processo impediu a mobilização dos recursos humanos e físicos para o intento da industrialização, substituindo-a por pelo mercado. Assim a conclusão que se retira desta análise é a efectiva desindustrialização da África Sub-Sahariana.

### **III PARTE**

## **O Caminho a Seguir na África Sub-Sahariana**



## CAPÍTULO VII

### A MEDIDA DO ERRO: A NECESSIDADE DE UMA ALTERNATIVA

Os resultados da parte anterior indicam claramente que as políticas de estabilização e ajustamento estrutural não atingiram os resultados pretendidos, nem se demonstram correctas para atender aos problemas de desenvolvimento da África Sub-Sahariana. Para além disso, tiveram o efeito perverso na estrutura industrial existente, induzindo a desindustrialização. Contudo, as próprias intuições que as promovem necessitam de medir os resultados dessas políticas, e a percepção e crítica dessa avaliação empírica e da sua metodologia constitui o primeiro passo para reconhecer que é necessário uma alternativa.

#### **1. Avaliação empírica dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural: a condicionalidade em questão**

A avaliação empírica do impacto dos programas do FMI e Banco Mundial constitui, no fundo, um elemento central para a sua própria justificação. Nesse sentido, essas instituições têm desenvolvido esforços para averiguar as consequências efectivas dos programas e compará-las com as esperadas. Os instrumentos mais utilizados para tal são os modelos econométricos, existindo diversos tipos de metodologias possíveis.

Bird (2001) sintetiza os diferentes tipos de metodologias que têm sido utilizadas:

- a) O problema do “Contrafactual”, ou seja, quais os efeitos que se podem atribuir ao programa em si ou a outros factores, que é transversal a toda a pesquisa;
- b) Testes Antes e Depois (*before-and-after*), que comparam a situação anterior com a situação depois da implementação dos programas;
- c) Teste *With-Without*, que comparam a situação actual com o que teria acontecido na ausência dos programas;

d) *Generalized estimator evaluation approach*, que procura incluir as diferenças existentes entre os países que têm e não têm programas, em termos de circunstâncias económicas e como as políticas podem evoluir;

e) Em complemento, utiliza-se a simulação da performance de uma economia particular sob diferentes conjuntos de políticas, para aferir do seu impacto.

f) A metodologia *Case Study*, que oferece outra abordagem, mas sofre do problema da generalização. (p. 1850)

A análise efectuada aos resultados destes testes permitiu-lhe concluir que: pela positiva, os programas do FMI parecem estar associados com uma depreciação duradoura e estatisticamente significativa da taxa de juro real. Talvez relacionado com isto, eles também parecem estar associados com alguns reforço significativo da Balança de Pagamentos. Contudo, o impacto das restrições monetárias e fiscais é menos significativo, ou não é mesmo significativo, e os efeitos na inflação e crescimento económico são geralmente insignificantes ou de significância negativa no caso do último (Bird, 2001, p. 1851).<sup>83</sup>

Uma abordagem diferente, utilizada por Bird (2001), consistiu na identificação de indicadores adicionais de sucesso ou falhanço. Os critérios de selecção desses indicadores foram baseados nos próprios objectivos institucionais do FMI e os resultados são os seguintes: elevados níveis de reincidência, ou seja, utilização repetida das “facilidades” do Fundo; baixo níveis de conclusão, ou seja, os programas não são completamente implementados; e um efeito de catalítico sob outras fontes de financiamento insignificante. A evidência testemunha que os programas do FMI e a sua condicionalidade não funcionam da forma pretendida; ou mais precisamente, frequentemente não funcionam (p. 1862).

Killick (1995) aprecia os resultados da primeira grande avaliação pública as experiências com as SAF e ESAF.<sup>84</sup> As conclusões desse relatório consideram que os resultados foram razoavelmente satisfatórios, tendo sido utilizadas pelo

---

<sup>83</sup> Bird (2001) apresenta um quadro de síntese das avaliações dos efeitos dos programas do Fundo, com os resultados dos diferentes tipos de testes e respectivos autores (p. 1852).

FMI, no seu *Annual Report* 1993, para defender que os ESAF são um mecanismo efectivo para o envolvimento do Fundo nos países de baixo rendimento. Killick demonstra que, no entanto, este relatório para além de demonstrar alguma melhoria na performance externa ou mesmo na doméstica, não pode ser tomado como evidência de uma conexão sistemática entre essas alterações e a implementação da condicionalidade do SAF-ESAF (p. 614). Segundo o autor, existe demasiada confusão metodológica no relatório do FMI para que alguma conclusão desse tipo possa ser retirada.

Efectivamente, a multiplicidade de metodologias existentes não garantem nenhuma precisão de resultados e os modelos econométricos podem ser facilmente manipulados para se adaptarem à teoria ou vice-versa.<sup>85</sup>

Killick (1995) considera que, dos resultados do relatório, o que se pode mais seguramente inferir é que as restrições de divisas externas subsistem em muitos países de baixo rendimento e que a vulnerabilidade dos termos troca continua a ter uma influência decisiva na sua performance económica. Igualmente deduz que o objectivo de crescimento dos ESAF é mais retórico que operacional, embora possa influenciá-lo de forma indirecta. Finalmente, verifica que as SAF de baixa condicionalidade parecem estar associados com maior crescimento, mas menos progressos na Balança de Pagamentos que os de elevada condicionalidade (p. 615).

Mosley *et al.* (1995) e Schatz (1994), entre outros, analisam os resultados obtidos no relatório do Banco Mundial, de 1994, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, que procura determinar os progressos e perspectivas da região. A técnica utilizada pelo Banco na avaliação do impacto dos seus programas é igualmente confusa metodologicamente. O método de

---

<sup>84</sup> Schadler, S.; Rozwadowski, F.; Tiwari, S. e Robinson, D. O. (1993), "Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experiences under the Enhanced Structural Adjustment Facilities," *IMF Occasional Paper*, N.º 106, Washington.

<sup>85</sup> A aplicação da análise regressiva a todos os problemas económicos é uma prática comum, e bastante valorizada, contudo o seu sucesso deve-se, muitas vezes, à prática de "*cookbook econometrics*": expressar uma hipótese em termos de uma equação, estimar uma variedade de formas dessa equação, seleccionar a melhor, descartar as outras, e depois ajustar o argumento teórico para racionalizar a hipótese que está a ser testada (Ward, 1972, pp. 146-52).<sup>85</sup> Por isso, não é difícil encontrar estudos econométricos que cheguem a conclusões diferentes e, dadas as estatísticas disponíveis, não existe nenhum método efectivo de decidir qual a conclusão que está correcta (Blaug, 1982, p. 261).

medição, que consiste na transformação de variáveis cardinais em ordinais, e o método de agregação, utilizando simplesmente a média, são arbitrários e, por isso, os índices não constituem um suporte para a hipótese de que ‘*policies matter*’. O mesmo método podia ser seguido com categorias ordinais e ponderações alternativas e poderia produzir um resultado indeterminado ou mesmo oposto (Mosley *et al.*, 1995, p. 1463).

Os autores procuram replicar os resultados das regressões estatísticas do relatório, utilizando os mesmos dados *cross-section*. No entanto, os resultados obtidos não constituíram, de todo, uma réplica dos do Banco Mundial. Este resultado permite-lhes concluir que «os resultados da regressão do Banco Mundial inspiram pouca confiança, sugerindo que as hipóteses são *ad-hoc* e que as estimações *cross-sectional*, que não incluem sequer todos os países da África Sub-Sahariana a receber financiamento, não são os testes estatísticos apropriados» (Mosley *et al.*, 1995, p. 1466).<sup>86</sup>

## 2. A necessidade de alterações nos programas do FMI e do Banco Mundial

Os programas do Fundo Monetário Internacional necessitam de alterações significativas para irem de encontro dos objectivos dos países em desenvolvimento e, sobretudo, da África Sub-Sahariana.

Sanusi (1986) apresenta como necessárias as seguintes alterações:

1. Alteração do modo e da filosofia operacional do sistema monetário e financeiro internacional;
2. Os meios financeiros do fundo deveriam aumentar para fazer face as necessidades dos países em desenvolvimento;
3. O fundo deveria desenhar a sua condicionalidade de maneira a tomar consciência das peculiaridades dos estados membros, que embora tenham problemas comuns têm diferentes formas de adaptação;
4. É necessário criar modalidades de arbitragem e resolução de conflitos, quando um desacordo entre um estado membro e o Fundo se torna excessivamente dispendioso para as perspectivas de crescimento e bem-estar do país credor;

---

<sup>86</sup> Sachikonye (1999) questiona igualmente os resultados do estudo do Banco Mundial anterior referido, considerando que o relatório não apresenta argumentos suficientes para poder afirmar que o ajustamento é o responsável pelo crescimento industrial, que se verificou em alguns países. Para além disso, a performance política pouco terá haver com o ajustamento, mas antes com a gestão macro-económica.

5. Seria necessário, para as políticas dos países em desenvolvimento serem bem sucedidas, um crescimento económico sustentado por parte dos países desenvolvidos e a concessão de melhores preços para as matérias-primas africanas.

Por seu lado, Rodrik (1990) avança com políticas, concebidas para garantir a sustentabilidade, em detrimento do simples *get the prices right*:

1. Desvalorização e política cambial

Efectivamente é possível subsistir um pequeno desequilíbrio na taxa de câmbio, mas uma política cambial realista e controlada é central a um programa de ajustamento estrutural;

2. Liberalização do comércio

Políticas menos liberais, como subsídios à exportação, podem ter um impacto muito maior do que a combinação de liberalização do comércio com depreciação da moeda. A liberalização do comércio deve ter em atenção a crise fiscal e a necessidade de receitas por parte do governo (que por exemplo são cerca de 25% das receitas em África);

3. Liberalização Financeira

Não poucas vezes a consequência do liberalismo financeiro é pior do que a situação anterior. Dessa forma, os *policy makers* devem ser aconselhados a deixar a liberalização financeira fora do processo de reforma, pelo menos até os assuntos mais urgentes estarem resolvidos. Uma boa regra para manter, entretanto, é fixar a taxa de juro doméstica dos depósitos ao nível da inflação;

4. Privatização

Em países onde a fronteira entre o sector público e o privado é ambígua, a privatização pode não servir como um compromisso credível de não-interferência. Sem essa credibilidade, a transferência de propriedade acaba por deteriorar o equilíbrio fiscal. O pressuposto de que a privatização cria recursos para o governo deve ser desmistificado.

Rodrik (1990) conclui que: não se devem introduzir políticas que não possam ser mantidas, não importa quão atractivas sejam essas políticas com princípio; não alterar políticas que são perfeitamente sustentáveis, mesmo que possam parecer deficientes na afectação dos recursos; ao escolher as políticas, deve-se dar prioridade àquelas que melhorem a estabilidade do ambiente político (p. 943).

Em 1987, a UNICEF lançou uma iniciativa que pretendia redireccionar o ajustamento para as necessidades dos mais pobres. Essa perspectiva ficou conhecida como *Adjustment with a Human Face* e tem origem com a consciência de que o ajustamento agrava as desigualdades de distribuição, aumenta a

---

desigualdade no sector rural e aumenta da pobreza urbana. As propostas apresentadas pretendem introduzir algumas modificações nas políticas de ajustamento, que são sintetizadas por Tarp (1993):

1. Políticas fiscais, monetárias e salariais mais expansionistas (menos austeras);
2. Políticas meso e orientadas em benefício dos pobres;
3. Políticas sectoriais direccionadas à reestruturação da produção (direccionadas à criação de emprego e produção dos mais pobres);
4. Reestruturar as despesas sociais (direccionadas para os mais pobres);
5. Programas compensatórios para proporcionar apoio temporário, mas adicional e direccionado para os pobres afectados pelo ajustamento. (p.122)

Esta abordagem defende que os programas de ajustamento devem contemplar, para além dos desequilíbrios macroeconómicos, uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

### **3. A discussão da indústria no futuro da África Sub-Sahariana**

A performance decepcionante da indústria africana levou alguns autores a questionar se a desindustrialização não seria um fenómeno desejável para o desenvolvimento da região. Se os retornos económicos do investimento industrial são mais baixos do que de outras formas de investimento ou se, nalguns casos, o sector industrial é delapidador líquido de recursos económicos, não seria positivo acabar simplesmente com ele?

Lall (1992) partilha da opinião que se devem acabar com os “elefantes brancos”, para deixar espaço para a restante indústria se desenvolver. Contudo, a insuficiente performance de algumas indústrias é o resultado de alguns problemas que podem ser resolvidos, como a falta de tecnologia, capital ou recursos humanos. Numa perspectiva estrita, o valor presente descontado de investir nessas indústrias seria baixo, mas os benefícios do investimento industrial podem sempre ir além dos retornos financeiros de um projecto (p. 104).

A indústria é necessária, mas deve ser dinâmica e eficiente, se quer impulsionar a mudança estrutural e o crescimento, acrescenta. A partir de certo

momento, a própria industrialização pode exercer um efeito perverso: não contribui mais para o desenvolvimento futuro de novas aptidões e capacidades, mas cria atitudes e interesses que inibem o desenvolvimento pleno dos outros sectores (Lall, 1992, p. 106).

#### **4. Alternativas em termos de Política Industrial**

Em complemento às modificações propostas para os programas de ajustamento estrutural atrás apresentados, diversos autores apontam alternativas para a política industrial dos países em desenvolvimento e, em particularmente para o caso da África Sub-Sahariana, que se apresenta dos de mais difícil resolução.

Meier e Steel (1989) avançam com o “Desenvolvimento Industrial *Self Reliant*”, através do qual a industrialização visa satisfazer prioritariamente as necessidades da população, mediante a produção de matérias-primas para exportar e de uma pequena indústria orientada para os padrões de consumo do país (p. 32).

Stewart e Bagachwa (1992) defendem a industrialização rural, como a alternativa mais adequada às características estruturais do continente africano, pois cria mais oportunidades de emprego e rendimento para mais população; é mais trabalho-intensivo e assim cria mais emprego e, conseqüentemente, tende a ser mais efectiva no combate à pobreza e na distribuição do rendimento. De igual forma, possibilita um maior equilíbrio regional e pode ter efeitos positivos na produtividade agrícola, através da melhoria dos termos de troca em áreas limítrofes das pequenas cidades. Uma ligação mais estreita entre actividades agrícolas e não agrícolas pode criar um círculo virtuoso de desenvolvimento, com aumento do *output* agrícola e conduzir a um maior crescimento industrial (p. 145).

Existem duas condições, avançadas por Stewart *et al.* (1992), para o desenvolvimento satisfatório da indústria em África: por um lado, a indústria tem de ser eficiente, em termos de afectação de recursos, para não haver desperdício

de recursos e o sector possa exportar; por outro, as capacidades dos africanos devem ser reforçadas, para que eles desempenhem todas as principais funções de gestão e técnicas. Enquanto isto não acontecer, as escolhas de indústrias e tecnologias não estarão verdadeiramente adaptadas às condições africanas e não serão eficientes (a eficiência resulta da adaptação) (p. 23). As políticas de ajustamento pendiam demasiado sobre a eficiência, descorando o *capacity building* e, desta forma, «mataram o ganso que iria por o ovo de ouro da industrialização africana eficiente».

Lall (1992) é da mesma opinião. Segundo ele as limitações da industrialização africana estão mais relacionadas com a falta de recursos humanos do que com as condições físicas, políticas, comerciais ou outras (p. 102).

Por seu turno, Helleiner (1992) defende que uma estratégia de exportação, na África Sub-Sahariana, só teria sucesso se aposta-se nas exportações não-tradicionais, como o caso da Malásia e da Tailândia. O sucesso da exportação ficou a dever-se a uma estratégia de crescimento equilibrada, na qual a taxa de câmbio real foi mantida a um nível apropriado e estável, o enviesamento anti-exportações foi retirado ao mesmo tempo que as actividades de substituição de importações foram encorajadas e o investimento público desempenhou um papel de destaque (p. 67).<sup>87</sup>

#### **4.1. Incentivos, Capacidades e Instituições**

Considerando que as condições macroeconómicas e as infra-estruturas são apropriadas para o desenvolvimento industrial, de acordo com Lall (1992), o seu progresso depende da conjugação complexa de 3 factores: incentivos, capacidades e instituições.

---

<sup>87</sup> Dentre os produtos não-tradicionais mais promissores para a África Sub-Sahariana aponta para: nos primários, os produtos hortícolas (fruta fresca, vegetais e plantas), peixe e produtos do peixe, produtos da floresta, produtos animais (carne, cabedal e couros) e turismo. Ao nível da manufactura temos processamento agrícola, bens em cabedal, têxteis, produtos de madeira, pneus, produtos de metal.



Os incentivos incluem as prescrições neoclássicas de concorrência e políticas de promoção das exportações, conjugados com suficiente protecção selectiva para permitir a diversificação e o aprofundamento. A capacidade envolve 3 factores: o investimento físico, a provisão de capital humano e o esforço de aquisição de tecnologia. As instituições são as entidades que facilitam o trabalho dos mercados. No contexto industrial, elas podem proporcionar financiamento, informação, serviços, standarts, assistência na exportação, ou seja, uma rede de ligações externas que permita às empresas operar eficientemente (os NPI tem tido sucesso na criação destas instituições que apoiam ou, até mesmo, suplantam o mercado).

Para atingir o desenvolvimento industrial é necessário que exista a interacção de todos estes factores. Efectivamente, se existirem os incentivos (preços) correctos é mais benéfico do que incentivos errados, mas sem o crescimento das capacidades e das instituições a habilidade para responder a esses incentivos é muito limitada. Contudo, incentivos correctos não significam comércio livre ou *laissez faire*. O papel do Estado é necessário para proteger as actividades que podem vir a ser eficientes e complementar a construção das capacidades e instituições (Lall, 1992, p. 121).

Bhushan (1999) partilha a opinião anterior: o desenvolvimento só poderá ser alcançado com um pacote de políticas industriais adequado, enquadrado por um sistema de qualidade e standardização.

Efectivamente, nenhum dos actores do processo de desenvolvimento se tem debruçado sobre as fraquezas estruturais da indústria africana, ou seja, se tem dedicado ao reforço das capacidades e instituições. Como adianta Weissman (1990), as políticas de liberalização e privatização falharam ao não considerar as fraquezas institucionais do sector privado, no essencial as causas da própria necessidade de ajustamento.

## 4.2. Abordagem da Capacidade Tecnológica

A abordagem da capacidade tecnológica, avançada por Lall (1995) e (1995a), pretende ultrapassar as limitações da abordagem neoclássica do desenvolvimento industrial. Os seus principais pressupostos são: o processo para uma indústria se tornar eficiente é lento, arriscado, dispendioso e muitas vezes prolongado, e enfrenta um conjunto de falhas de mercado que justificam a intervenção, quer no mercado dos factores quer no dos produtos.

Ao mesmo tempo, a intervenção pode ser distorçedora e dispendiosa se não for concebida para resolver as falhas de mercado ou se for responsável pela criação e exacerbar essas falhas. A abordagem da Capacidade Tecnológica sugere que esse tipo de intervenção deve ser revista, as intervenções distorçedoras e excessivas retiradas e substituídas por políticas destinadas a corrigir as falhas de mercado existentes. As economias dos NPI demonstram que intervenções selectivas, em contextos favoráveis às importações, levadas a cabo por tecnocratas competentes e suportadas por investimento em capital humano, podem ser extremamente eficientes para criar um conjunto dinâmico de indústrias competitivas, com consideráveis ligações domésticas e contendo tecnologia indígena (Lall, 1995, p. 2022).

A abordagem das capacidades é considerada por Lall (1995a) como uma abordagem mais realista sobre os determinantes da competitividade industrial. A melhor forma de orientar a estratégia industrial é aumentar a sua competitividade, isto é, melhorar a capacidade dos exportadores e das indústrias de substituição de importações competirem no mercado mundial.

A estratégia deve incluir os seguintes passos:

- Traçar a evolução competitiva do seu sector industrial;
- Identificar os potenciais *clusters* industriais existentes que podem ser impulsionados com os recursos limitados existentes;
- Seleccionar novas áreas de competitividade que necessitam de ser desenvolvidas para diversificar a sua posição no mercado mundial;
- Desenvolver políticas apropriadas para estimular a sua competitividade;
- Reforçar os recursos informativos, administrativos e humanos necessários para levar a cabo essas políticas, incluindo a reforma organizacional do sistema governamental. (p. 25)

### 4.3. Falhas de Mercado e intervenção do Estado na economia

A intervenção do Estado na economia é considerada necessária para colmatar as falhas de mercado e promover o crescimento industrial. Lall (1995a) considera que as falhas de mercado podem assumir três formas: *dentro da empresa, na relação entre as empresas e no mercado de factores*.

Aquelas dentro da empresa têm de ser ultrapassados através da protecção (indústrias nascentes) e pelo fornecimento de informação e apoio suplementar. Aquelas entre as empresas, através da coordenação do investimento (em parte com protecção), *clustering* geográfico e promoção de ligações. E as do mercado de factores necessitam de intervenção directa na fonte para remediar a falha. No mercado dos factores, pode justificar-se a intervenção para direccionar recursos para actividade particulares, em intervenções selectivas, assim como funcionais, na criação de aptidões, na promoção de actividades com tecnologia local, ao invés da dependência passiva de tecnologia importada, e na criação de uma variedade de instituições de apoio (Lall, 1995, p. 2021).

A protecção é apenas uma pequena parte do remédio e por si só pode ser prejudicial para o desenvolvimento tecnológico, porque esquece outras falhas importantes. Lall conclui que:

- A intervenção nos mercados do produto e dos factores devem ser coordenadas e integradas; uma sem a outra pode ser ineficiente, até mesmo contra-productivo.
- As distorções introduzidas através da intervenção devem ser mitigadas, e a protecção teve ser contrabalançada com pressão competitiva para entrar no mercado internacional (isto as estratégias de ISI não souberam proporcionar).
- Visto que os recursos para intervir são limitados, apenas algumas actividades devem ser apoiadas ao mesmo tempo.
- Uma vez que a aprendizagem é um processo cumulativo e incremental, a intervenção deve apoiar actividades que disponham de uma base suportada por competências e conhecimento já existentes. Os ‘saltos’ tecnológicos devem ser modestos, baseados em concepções realistas do exequível num período aceitável de tempo.
- A linha entre aquilo que é considerado intervenção *market-friendly* e selectiva é quase indetectável. Cada mercado pode ser objecto de uma combinação de políticas funcionais e

selectivas (como veremos mais à frente, uma abordagem distinta da do Banco Mundial). O exemplo dessa concretização é as políticas seguidas pelos novos países industrializados da Ásia Oriental. (Lall, 1995, p. 13)

#### **4.4. Incentivos à Mudança Estrutural**

Stein e Nissanke (1999) consideram a redução dos riscos e custos da mudança, assim como dos custos de transacção, essenciais para facilitar a passagem para instituições mais formais, necessárias para o incremento da produtividade e dos benefícios privados e sociais. A criação de empresas deve ser encorajada e complementada, ultrapassando o livre arbítrio do mercado.

Essas alterações só poderão ser introduzidas quando os países africanos forem capazes de investir, a longo prazo, em capital humano, social e informação para construir um quadro institucional gerador de desenvolvimento sustentável. Por isso, em vez do equilíbrio estático do ajustamento, os autores propõem a construção de políticas para a transformação estrutural e institucional em África, com base numa teoria mais dinâmica, estrutural e institucional.

A participação dos países africanos no fluxo global de comércio, investimento e comunicação necessita de novas capacidades, incentivos, regulações, organizações e instituições, com o objectivo de aumentar a competitividade e a diversidade, profundidade e as “ligações” económicas. Todas estas dimensões são importantes e só em conjunto podem garantir um desenvolvimento integrado e bem sucedido.

Para além das políticas de curto prazo suportadas pela ajuda externa, dos programas de ajustamento, os países africanos necessitam de levar a cabo três quadros de políticas de longo prazo para a agricultura, indústria e tecnologia. Enquanto o último é um elemento importante das duas primeiras, na era da globalização torna-se o factor central para reverter a marginalidade da economia africana.

#### 4.5. Grau de abertura de uma economia

Qualquer estratégia de desenvolvimento industrial tem de considerar a forma mais adequada de integração na economia global. Esta questão assume destaque, porque só por si pode condicionar todo o processo. Singh (1994) defende que os países em desenvolvimento devem procurar uma integração estratégica na economia mundial, em vez de uma abertura total (p. 1811).

A abertura de uma economia é um conceito multidimensional: à parte do comércio, uma economia pode escolher ser ou não aberta no que respeita aos mercados de capitais e financeiros, à tecnologia, ciência, cultura, educação, migrações. Um país pode escolher estar aberto em algumas direcções e não estar aberto noutras (Singh, 1994, p. 1818).

Um conjunto de factores afecta a natureza desejável da abertura: a configuração mundial, a história passada da economia, o seu estado de desenvolvimento, etc. Para além disso, o *timing* e a sequência da abertura são críticos para o sucesso.

#### 4.6. Integração regional e política industrial

A integração regional tem sido uma condição necessária para proporcionar o desenvolvimento de uma determinada área geográfica, e a própria África Sub-Sahariana tem desenvolvido inúmeras experiências nesse sentido. Por um lado, a integração regional permitiria ultrapassar o problema associado às economias de escalas, isto é, à pequena dimensão dos mercados africanos. Por outro lado, permitiria reforçar o poder negocial africano no mercado mundial dos bens primários.

Em complemento, podem existir ganhos de eficiência associados ao alargamento do mercado e à eliminação das perdas associadas aos pequenos mercados. Também podem existir ganhos da liberalização do comércio regional, que proporcionaria a racionalização das estruturas económicas nacionais, dos fluxos de investimento e ganhos por eficiência de escala, que contribuem para

gerar benefícios em termos de bem-estar para toda a região (Nziramasanga, 1995, p. 28).

O financiamento de projectos de grande dimensão também é mais provável num contexto regional. Um acordo regional pode permitir o acesso das empresas e instituições financeiras africanas a novos mercados de capitais regionais. A atracção de investimento directo estrangeiro também pode ser mais eficaz e efectiva (UNIDO, 2001, p. 49).

O principal problema da integração regional está associado com a diferença de poder entre os países grandes e pequenas e com a disputa pela localização e benefício dos investimentos. Neste último ponto, a criação de emprego doméstico torna-se, muitas vezes, mais atractiva do que a criação de benefícios globais em bem-estar, fruto dos preços mais baixos. O resultado deste enviesamento de prioridades foi a prática de decisões de investimento ineficientes, tomadas sem ter em conta critérios de mercados. Neste ponto, a escolha de sectores industriais para suporte, com base nas vantagens comparativas, torna mais provável a aceitação de que os benefícios de outros sectores possam ser transferidos para outros países.

#### **4.7. A política industrial e a redução da pobreza**

A ênfase no carácter micro da política e promoção industrial, pretende atender directamente a questões mais específicas como a criação de emprego, desenvolvimento regional e redução da pobreza. Neste âmbito, o relatório da UNIDO (1995a) considera duas áreas importantes desta vertente da política industrial: o apoio às indústrias rurais e o apoio às Pequenas e Médias Empresas.

O desenvolvimento de empresas rurais manufactureiras de pequena dimensão pode proporcionar emprego, ajudar as famílias a complementar os rendimentos agrícolas, como refere atrás Stewart e Bagachwa (1992). Para além disso, providencia trabalho em alturas em que o rendimento agrícola é baixo e garante produtos de baixo custo para os consumidores locais. A manufactura rural estaria assim associada particularmente ao processamento agro-alimentar, o

que possibilitaria benefícios directos e indirectos para os agricultores. O apoio às indústrias rurais de mulheres revela-se fundamental na melhoria dos rendimentos familiares e no próprio *empowerment* da mulher.

Por seu turno, a promoção das Pequenas e Médias Empresas desempenha um papel crucial, principalmente na criação de emprego nos países em desenvolvimento. Este sector requer uma óbvia atenção por parte da política industrial, mas a evidência aponta para a existência de um trade-off, no apoio da pequena actividade industrial, entre os objectivos económicos e sociais (UNIDO, 1995a, p. 43). Pelo critério de redução da pobreza e desenvolvimento rural, os projectos deveriam privilegiar as zonas rurais e estar direccionados para as empresas mais pequenas e fracas, mas aqui obter resultados é mais difícil. Os melhores resultados provêm das empresas que já têm algumas capacidades e redes estabelecidas.

## **5. Nova Parceria para o Desenvolvimento de África: a perspectiva africana**

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) é um documento político que reflecte os anseios africanos em relação ao seu próprio desenvolvimento. Desses anseios destaca-se, desde logo, a apropriação e gestão do desenvolvimento pelos africanos para estabelecer um novo quadro de interacção com o resto do mundo, incluindo os países industrializados e as organizações multilaterais.

A NEPAD é encarada como uma visão de longo prazo, com um programa de desenvolvimento apropriado e dirigido pelos africanos. Para além do crescimento em si, o fundamental é desenvolver a capacidade de manter o crescimento aos níveis adequados, de forma a alcançar o objectivo de redução da pobreza e do desenvolvimento sustentado.

Os governos africanos reconhecem que a vulnerabilidade das suas economias se deve à excessiva dependência dos sectores de produção primária e dos recursos e à sua limitada base de exportação. Existe a necessidade de

diversificar e o ponto de partida lógico é o de explorar a base dos recursos naturais africanos.

As empresas privadas do sector manufactureiro, de pequena e média dimensão, são reconhecidos como os principais instrumentos de crescimento e desenvolvimento. Ao nível da manufactura, o pendor vai para o aumento da produção e melhoria da competitividade, e para a diversificação do sector privado nacional, mas também para o estabelecimento de normas e standards comuns e harmonização dos quadros técnicos reguladores.

O desenvolvimento de novas indústrias e a melhoria das existentes é defendido, mas depende ainda da assunção das vantagens comparativas existentes. Maximizar os recursos existentes é com certeza necessário, mas não nos podemos esquecer que apostar nas vantagens comparativas dinâmicas é mais importante do que nas estáticas.

O NEPAD reconhece a importância da construção de capacidades e instituições pelo Estado, desempenhando este um papel determinante no crescimento e desenvolvimento económico e na implementação dos programas de redução da pobreza. No entanto, muitos países não possuem os quadros de política e de regulamentação para induzir o crescimento do sector privado, requerendo-se um papel efectivo e participativo do Estado na criação de programas de longo prazo que incidam sobre as infra-estruturas, os recursos humanos, a saúde, a agricultura e o acesso das exportações africanas aos mercados dos países desenvolvidos.

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África reconhece ainda a necessidade de uma contribuição activa dos países industrializados para o desenvolvimento africano, nomeadamente no que se refere à abertura dos seus mercados, mas também na transferência de competências, tecnologia e financiamento. A actual política de condicionalidade dos organismos multilaterais e dos doadores bilaterais é considerada como geradora de mais ineficiência, referindo inclusivé que o fracasso dos projectos não se deve apenas ao fraco desempenho dos receptores, mas também ao mau conselho dado pelos doadores (como já referido). Neste âmbito, é urgente um novo relacionamento



que considere os programas nacionais como um ponto de partida. O novo relacionamento deve estabelecer metas e padrões de desempenho acordados mutuamente pelos receptores e doadores.

## **CAPÍTULO VIII**

### **LIÇÕES DAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONALISTA E ASIÁTICA**

O reconhecimento das limitações do modelo teórico neoclássico implica que se analise o contributo de outras correntes de pensamento económico, assim como exemplo de desenvolvimento de sucesso, para conceber um quadro conceptual mais adequado às necessidades dos países em desenvolvimento.

#### **1. O Papel da Instituições**

A teoria neoclássica é claramente a-institucional e, por isso, está mal equipada para promover o desenvolvimento de instituições de mercado na África Sub-Sahariana. Outras correntes de pensamento propuseram-se a explorar as questões associadas ao papel das instituições do desenvolvimento económico, destacando-se aqui a nova teoria institucionalista e a velha teoria institucionalista.

O Novo Institucionalismo, com origem nos trabalhos de Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson não questiona as percepções da economia neoclássica, mas critica-a por não explicar a natureza das instituições e o papel desempenhado ao suportar a existência e operacionalidade dos mercados; aqui os custos de transação e os direitos de propriedade constituem os principais conceitos teóricos, como refere Tøye (1995) e Nabli e Nugent (1989), entre outros.

O Velho Institucionalismo surge do trabalho de Thorstein Veblen, Commons e, mais recentemente, de Geoffrey Hodgson e William Lazonick, e rejeita a maior parte da tradição neoclássica, com a sua ênfase nos agentes atomistas maximizadores e racionais. Em vez disso, eles centram-se na análise dos resultados económicos como o produto de entidades, como as grandes

empresas, que funcionam num complexo ambiente histórico específico de instituições sociais, económicas e legais (Stein, 1994, p. 1835).

### **1.1. Principais Correntes Institucionalistas: análise comparativa**

Stein (1994) apresenta uma análise comparativa, confrontando três perspectivas de desenvolvimento diferentes: a neoclássica, a da nova teoria institucionalista (NTI) e da velha teoria institucionalista (VTI). A reprodução dessa análise permite enquadrar as linhas principais das três correntes.

#### **1.1.1. Direitos de propriedade**

Na teoria neoclássica, os direitos de propriedade são simplesmente ignorados. A NTI defende que os direitos de propriedade devem ser atribuídos aqueles que os usem de forma mais produtiva, e como em África existem quer falhas de mercado quer de Estado, a ênfase da reafecção de direito de propriedade deve considerar a redução dos custos de transação. Para a VTI, os direitos de propriedade, mais do que reconhecidos, têm de ser legitimados. Os direitos de propriedade são mais do que entidades reconhecidas legalmente, são parte do ambiente histórico específico.

#### **1.1.2. Direitos de propriedade e agricultura**

No atomismo da teoria neoclássica, as decisões de produção devem ser atribuídas aos agentes económicos individuais. A NTI apoia as reformas que distribuam a terra aos agentes privados individuais, com vista a reduzir os custos de transacção e do problema do Principal-Agente. No caso da VTI, esta é séptica acerca da capacidade de alteração dos direitos legais de propriedade ser eficiente. Em África existe um conjunto de direitos coincidentes e concorrentes, baseados em clientelismo e solidariedade que não desaparecem depois da alteração dos

direitos de propriedade.<sup>88</sup> Os esforços de reforma económica necessitam de compreender plenamente as bases da legitimidade existente e os pré-requisitos transformadores antes de passarem para novas formas de legitimidade.

### 1.1.3. Mercado e preços

Os neoclássicos determinam que é possível alcançar a eficiência removendo as distorções aos preços de mercado. A NTI critica esta assunção, e defende que a construção de mercados necessita de estruturas institucionais que suportem o processo de troca. Mas ambas concordam que *get the prices right* é fundamental para a reforma económica. Para a VTI os mercados são instituições sociais que estruturam, organizam e legitimam acordos contratuais e a alteração de direitos de propriedade. Os preços são apenas um aspecto dos mercados.

### 1.1.4. Moeda e Instituições financeiras

NTI e a VTI rejeitam a noção neoclássica de que a moeda não tem impacto do lado real da economia. A NTI foca-se o papel do financiamento nas decisões de investimento, e questiona a assunção neoclássica de que a passagem para formas mais liberais de financiamento não é necessariamente mais eficiente. A VTI vai para além do papel da moeda e do crédito nas decisões de investimento das empresas, referindo que a moeda é a instituição central do moderno capitalismo. Enquanto a economia neoclássica e a NTI se concentram na utilização da moeda, a VTI destaca as suas fontes.

Os neoclássicos consideram que a evolução da moeda como meio de troca surge espontaneamente para assistir às actividades financeiras maximizadoras da utilidade. Por outro lado, a VTI aponta para o papel da criação de crédito, que não tem nada haver com a intermediação financeira. Para a VTI a moeda é endógena, os hábitos bancários têm de ser aprendidos e não surgem naturalmente

---

<sup>88</sup> Acerca destas questões ver, por exemplo, Scott, J. C. (1976), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southern Asia*, Yale University Press, New Haven e/ou Haubert, M. (1999),

e o investimento é a base da poupança. Sendo assim, o enfoque do ajustamento estrutural na política monetária e na taxa de juro real demonstrar-se-á ineficaz e o problema do financiamento em África é estrutural.

#### **1.1.5. Empresas**

Enquanto a NTI se concentra numa explicação da empresa baseada nos custos de transacção, a VTI, na descrição da racionalidade inerente à estrutura hierárquica da empresa, é crítica acérrima dos pressupostos de que o comportamento dos indivíduos é oportunista. A VTI enfatiza o papel da confiança e lealdade nas organizações, quer nas relações empresariais internas como nas externas. As ligações baseadas no encorajamento destes atributos são vitais para a criação de empresas inovadoras, que seria uma das primeiras necessidades da reforma em África.

#### **1.1.6. O Estado e o Mercado**

O Estado desempenha um papel vital no suporte e desenvolvimento dos mercados e outras instituições capitalistas, sendo o principal agente de intervenção institucional, e tem a capacidade de estabilizar ou transformar as instituições, incluindo os mercados. Para a VTI, os mercados não surgiram espontaneamente das actividades maximizadoras de utilidade dos indivíduos, mas da intervenção directa do Estado. Mesmo as experiências mais liberais de mercado, como o governo Thatcher ou Reagan, foram criadas pelo Estado que, para além disso, necessitou de criar instituições jurídicas, políticas, económicas e sociais. Deste modo, como refere Hodgson (1994), «...o conceito de política económica não intervencionista é um equívoco. O mercado funciona através de uma teia de instituições que inevitavelmente se entrelaçam com o Estado e o governo.» (p. 252).

---

“L’application des politiques libérales dans le secteur agricole et rôle des paysans comme entrepreneurs”,

## 1.2. Implicações Políticas da Teoria Institucional: destaque para a Velha Teoria Institucionalista

Neste ponto, privilegia-se a abordagem associada às Velhas Teorias Institucionalistas, por parecerem as mais adequadas à implementação de uma alternativa coerente para a reforma dos países em desenvolvimento, nomeadamente do continente africano.

No que respeita ao conceito de política económica, o trabalho de Hodgson (1994), destaca a necessidade de um sistema misto. Ao mesmo tempo que se exige uma considerável descentralização que garanta a flexibilidade da economia e a sua capacidade de resposta, a industrialização numa óptica de crescimento de longo prazo, necessariamente orientada para a investigação e intensiva em conhecimento, requer a estabilidade e o apoio que um enquadramento geral proporciona. No mínimo, as instituições centrais que aqui poderiam ser relevantes são uma forma de planeamento indicativo, combinado com uma política industrial intervencionista com vista a estabelecer prioridades e coordenar as actividades económicas.

Como refere Hodgson (1994), «não é possível promover a inovação exclusivamente através do planeamento central ou do *laissez-faire* total. Um sistema dinâmico inovador exige uma combinação estruturada de variedade e de rigidez, de imobilidade e de mudança, de orientação centralizada e de autonomia descentralizada.» (p. 268)

No fundo, o velho institucionalismo defende uma perspectiva que se concentra na procura de soluções para os problemas, ao contrário de outras que parecem criar mais problemas com as suas soluções. Isto porque procura responder aos problemas do crescimento, da pobreza, da distribuição do rendimento, das empresas, etc., através da congregação de soluções económicas, organizacionais, estruturais e institucionais interrelacionadas e não-exclusivas.

Como refere Hodgson, «a complexidade e a variedade do processo económico exigem uma multiplicidade de mecanismos reguladores», (p. 272)

que ultrapassam o Mercado e o Estado, mas que são necessariamente uma conjugação dos dois. Sintetiza da seguinte forma: «em conjunto com uma firme descentralização política e económica, com amplo recurso aos mecanismos de mercado quando isso for apropriado, a intervenção estrutural e institucional nesta escala deverá ocorrer provavelmente no contexto de um planeamento nacional e supranacional, cujo carácter é em parte indicativo, em parte regulador e em parte directivo.» (p. 272)

Em África, o Estado deve ser chamado a construir as capacidades e instituições necessárias para promover as reformas de mercado. Isto não inclui apenas investimento em tecnologia, educação e infra-estruturas, mas também na capacidade do Estado intervir selectivamente para promover sectores ou sub-sectores específicos.

## **2. O Modelo de Desenvolvimento Industrial Asiático**

### **2.1. A interpretação neoclássica do sucesso asiático**

A limitação dos programas de estabilização e ajustamento estende-se à incapacidade de perceber os processos de desenvolvimento bem sucedidos. Como refere Lall e Nissanke (1999), os proponentes do ajustamento utilizaram métodos racionais dedutivistas e basearam-se em axiomas para interpretar essas experiências, de uma forma que pré-determina a importância das variáveis e a direcção da causalidade (p. 411).

No caso do sucesso asiático, o Banco Mundial no seu relatório de 1993 acerca do *East Asian Miracle*, considera uma abordagem dita ‘funcional’, para explicar a influência das políticas no crescimento. Segundo tal, «as políticas orientadas para o mercado, consideradas as “*fundamentals*”, foram amplamente utilizadas e formam a base responsável pelo rápido crescimento.» (p. 102) Por seu turno, as intervenções mais selectivas apenas contribuem para o crescimento no caso de resolverem problemas de coordenação na economia, ou melhor, problemas que surgem da cooperação e que originam comportamento ineficiente.

Denota-se alguma cedência para a Nova Teoria das Instituições, na medida em que se adivinha um papel para o Estado na redução da informação imperfeita e assimétrica, dos custos de transação e de coordenação, mas o mercado continua a desempenhar o papel central, dominando as políticas consideradas *market-friendly*.

Em oposição, Wade (1996) considera que o Banco Mundial não encontrou evidências que demonstrassem que o sucesso asiático tinha resultado de políticas intervencionistas e selectivas fortes, pela simples razão que as evidências podem ser manipuladas em função dos resultados pretendidos (como já referido). Continua, constatando que este relatório considerou que no caso de não existirem evidências claras as mesmas não deviam ser consideradas; contudo, os mesmos critérios não são aplicados às preposições neoclássicas. Segundo Wade, «o Mercado é inocente até se provar culpado, o Estado é culpado até se provar inocente.»

Em contraste, qualquer exercício comparativo deverá começar com a análise dos factos, para identificar o que pode ser generalizado num quadro conceptual teórico aplicável, que sirva de base à criação de políticas e conceitos de desenvolvimento (Lall e Nissanke, 1999, p. 411).

Lall (1995a), levanta a questão importante de se a distinção entre as abordagem *market-friendly* e selectiva é válida. Considera que não existe nenhuma base teórica que permita distinguir entre intervenções *market-friendly* ou selectivas: «qualquer política que remedeie as falhas de mercado é ‘amiga’ do mercado.» (p. 6). A evidência dos países asiáticos sugere que a selectividade pode ser utilizada muito eficientemente. A evidência de outras regiões sugere que não remediar as falhas de mercado com intervenção selectiva pode impedir o desenvolvimento industrial. A própria definição do Banco Mundial de intervenções *market-friendly* pode ser alvo de dúvida, uma vez que dificilmente se podem considerar não-selectivas intervenções na formação e qualificação ou na abertura aos influxos de tecnologia.



## 2.2. O Modelo Asiático

O modelo asiático é caracterizado, por Johnson (1987)<sup>89</sup>, como um Estado desenvolvimentista capitalista. Como Stephen e Lui (1998) acrescentam, este tipo de Estado não tenta substituir os mecanismos e os processos de decisão privados, mas também não abdica do processo de desenvolvimento, para os comportamentos privados de maximização de lucro. (p. 144)

A descrição dos principais elementos do processo de desenvolvimento industrial asiático será apresentada de seguida:

### 2.2.1. Capital Humano e Social

i) Educação: ênfase na formação científica e em engenharia (virada para as necessidades industriais), através do apoio do Estado à educação, criando capacidade de assimilação da tecnologia importada. O ensino superior é fundamental para a criação de uma competitividade industrial e é esquecido nos programas de ajustamento (Singh, 1994, p. 1820).

ii) Habitação e Saúde: o Estado assumiu o papel de destaque na criação de infra-estruturas de habitação e saúde (ao contrária da África Sub-Sahariana, onde os programas de estabilização impuseram cortes orçamentais).

A intervenção do governo da Ásia não teria sido bem sucedida se não existisse um consenso popular acerca dos objectivos económicos e uma partilha da convicção de que o crescimento é prioritário. Lasserre (1999) avança o exemplo da “geração sacrificada”, na Coreia Sul, dos anos 70 e 80, que diferiu os benefícios imediatos do seu árduo trabalho para construir a competitividade necessária para as gerações futuras desfrutarem de uma vida melhor (p. 119).

### 2.2.2. Infra-estruturas

---

<sup>89</sup> Johnson, C. (1987), “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan”, in Deyo, F (eds.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, citado em STEPHEN e LUI (1998).

Para além de ser responsável pela sua construção, o Estado também participou activamente na sua criação, através da propriedade mista, subsidiando e regulando as infra-estruturas controladas por privados.

A construção de um sistema tecnológico nacional e a criação de uma estratégia técnico-económica foram duas condições fundamentais do sucesso dos países industrializados asiáticos (Singh, 1994, p. 1820).

### 2.2.3. Agricultura

As políticas agrícolas envolvem forte intervenção do Estado na provisão de *inputs*, no *procurement* e nos preços, na reforma agrária, com níveis significativos de investimento público e subserviência da agricultura à indústria nas fases iniciais de industrialização. Os preços foram mantidos artificialmente baixos para manter o salário industrial baixo. A agricultura fornecia também mão-de-obra barata e permitia expandir a força de trabalho urbana (Stein, 1995, p. 45).<sup>90</sup> Refere igualmente que, como o mecanismo de preços não era um incentivo à produção, o Estado forneceu fertilizantes, pesticidas, água de irrigação, fundos e subsídios para permitir o aumento do *output*.

### 2.2.4. Política Laboral e Salarial

O Estado interveio nos mercados para vantagem da indústria. O salário real foi mantido artificialmente baixo e abaixo do aumento da produtividade. As políticas incluíram a repressão dos preços agrícolas, a restrição dos sindicatos, a regulação dos preços salário e a provisão de bens sociais.

Em África a combinação de desvalorização, inflação e austeridade atirou os salários reais para baixo do mínimo de subsistência.

---

<sup>90</sup> Stein, H. (1995), “The World Bank, Neoclassical Economics and the Application of Asian Industrial Policy to Africa”, in H. Stein (ed.) (1995), *Asian Industrialization and Africa: Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment*, St. Martins Press.

### **2.2.5. Política Comercial e Taxa de Câmbio**

A política de substituição de importações teve efeitos positivos e não esteve dissociada da promoção de exportações. Na Coreia do Sul, as indústrias tinham um sistema duplo, onde os lucros eram suportados pelos preços mais elevados no mercado interno, enquanto eram mantidos preços competitivos para o exterior.

A promoção de exportações não se baseou no princípio da neutralidade, como advoga Krueger e o Banco Mundial, mas numa intervenção efectiva e de grande dimensão. Na Coreia do Sul, as indústrias exportadoras não só obtinham excepções nas tarifas de importação, como recebiam reduções de impostos, financiamento de importações pelo Estado, redução dos impostos das importações, empréstimos subsidiados, empréstimos de divisas e seguros de exportação. O Estado traçava objectivos anuais e utilizava uma combinação de objectivos morais e subsídios para os alcançar (Stein, 1995, p. 3).<sup>91</sup>

### **2.2.6. Investimento Directo Estrangeiro**

O Japão, Taiwan e a Coreia promoveram a acumulação local de capital e resistiram ao IDE em larga escala. Singapura, por seu turno, dependeu fortemente do IDE, mas o Estado sempre o induziu a privilegiar a indústria. Singapura interveio de diversas formas para estimular o investimento estrangeiro. Como Lasserre (1999) refere, talvez a maior atracção para os investidores externos tenha sido o investimento generalizado em infra-estruturas como habitações, transportes e telecomunicações (p. 124)

### **2.2.7. Crédito e Finanças**

---

<sup>91</sup> Stein, H. (1995), "Policy Alternatives to Strutural Adjustment in Africa: An Introduction", in H. Stein (ed.) (1995), *Asian Industrialization and Africa: Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment*, St. Martins Press.

As taxas de juro para investimentos foram altamente subsidiadas para os sectores prioritários. A determinação dos destinatários dos empréstimos não era feita pelo mercado, mas sim através da afectação directa do crédito. A Coreia do Sul iniciou a sua política de industrialização através do desenvolvimento das indústrias químicas e pesadas. Estas políticas foram implementadas através de provisões de crédito das taxas de juro artificialmente baixas e pelo reforço da intervenção directa do governo que originou o privilégio sistemático das *chaebol* (Lasserre, 1999, p. 123).

#### **2.2.8. Empreendedorismo, o Estado e a Estrutura Industrial**

As organizações de negócios são instituições sociais, que proporcionam um refúgio das vicissitudes do mercado. No Japão e na Coreia do Sul, o Estado encorajou a existência de grandes aglomerados que se baseavam na lealdade e confiança, originando menores custos de transacção. As grandes empresas foram importantes para o desenvolvimento de I&D e investimento inovador.

Amsdem (1989) avança que o Estado interveio com a atribuição de subsídios para distorcer os preços relativos, de forma a estimular a actividade económica. Em troca de subsídios o Estado impôs critérios de performance nas empresas privadas, o que permite maximizar os resultados dos investimentos, promovendo a criação da empresa industrial moderna, que conta com recursos humanos assalariados competentes, nomeadamente ao nível das engenharias, para otimizar a transferência de tecnologia estrangeira e adaptá-la as necessidades locais. Em complemento, criou uma força de trabalho instruída e qualificada, com salários reduzidos, mas com elevado potencial de crescimento associado à elevada produtividade.

O Estado interveio para responder às necessidades da poupança e de investimento, das exportações e importações, através da criação de múltiplo preços. Os diversos agentes têm necessidades diferentes que, para maximizar o seu potencial de crescimento, foram correspondidas através da definição de preços diferentes no mesmo mercado. De facto, o Estado nestes países

tardiamente industrializados, estabeleceu os preços relativos deliberadamente errados, de forma a criar oportunidades de investimento lucrativas (Amsden, 1989, p. 14).

A ditadura das vantagens comparativas, determinadas pelo livre jogo do comércio internacional, impotente para as economias atrasadas, foi assim ultrapassada pela criação de vantagens comparativas dinâmicas, impulsionadas pela manipulação do Estado ao nível interno. O equilíbrio entre o poder do Estado e dos agentes privados resulta de uma relação recíproca, baseada em incentivos e critérios de performance, que tem o mesmo objectivo: o crescimento económico e o bem-estar social. O mercado não é mais que um instrumento, que deve ser utilizado de acordo com o interesse próprio, e não um fim em si mesmo.

### **2.3. *Governing the Market* ou o papel determinante do Estado**

Como Wade (1990) designa trata-se do Estado a “governar o mercado”. A sua perspectiva em relação ao sucesso asiático considera um nível mais elevado de investimento e de diferente composição, que está indubitavelmente associado à acção do governo autoritário e corporativo para determinar e acelerar o processo competitivo.<sup>92</sup>

Na condução da política económica dos países asiáticos é vulgar considerar que o Estado *picked the winners*. Contudo, os governos de Taiwan, Coreia e Japão não só “escolheram os vencedores” como também os criaram. Fizeram-no através da construção de um ambiente conducente a viabilidade de novas indústrias, em especial moldando a estrutura social de investimento para encorajar o investimento produtivo e desencorajar o investimento improdutivo, e controlando os parâmetros chave das decisões de investimento para permitir maior previsibilidade. Os instrumentos incluíam protecção para modular a

---

<sup>92</sup> Um conjunto de políticas constituiu este processo de intervenção: manutenção de um tecto para a detenção de terrenos agrícolas, para impedir a acumulação de riqueza dos proprietários e incrementar a produtividade; controlo das fontes de crédito domésticas e externas, para que o financiamento fique subordinado à indústria e sob a direcção do governo; estabilização dos parâmetros macro-económicos principais para as escolhas de investimento; promoção de exportações; investimento em capacidade tecnológica e assistência a indústrias específicas (Wade, 1990, p. 297).

competição internacional, restrições dos outfluxos de capital para intensificar o reinvestimento em território nacional e impulsionar a exportação de bens em vez de capital e controlos das instituições financeiras domésticas (Wade, 1990, p. 334).<sup>93</sup>

O processo de industrialização dos novos países industrializados e, nomeadamente, dos países asiáticos teve como base não a invenção ou a inovação, mas a aprendizagem. O processo de aprendizagem dependeu da criação de um conjunto de instituições, que incluem: um Estado intervencionista, grandes grupos de negócios diversificados, uma oferta de gestores assalariados competentes e uma oferta abundante de trabalho de baixo-custo e altamente qualificado (Amsden, 1989, p.8).

Para além disso, como Wade (1990) refere, os NPI combinaram sempre uma *outward orientation*, do lado das exportações, com uma *inward orientation*, do lado das importações (p. 336). A liberalização das importações e do comércio foi feita muito gradualmente, colocando a ênfase na promoção de importações. A competitividade das exportações não foi atingida pela liberalização das importações, excepto das importações que fossem utilizadas na exportação.

Como a maioria das economias africanas ainda está numa fase inicial de industrialização, a substituição de importações seria ainda apropriada (Stewart *et al.*, 1992, p. 24).

## 2.4. Recomendações em termos de política económica

Wade (1990) define um conjunto de políticas económicas, ou melhor, apenas de políticas, que poderão conduzir a uma melhor performance industrial, à semelhança do modelo asiático. A determinação desse sucesso, como já referido anteriormente, esteve dependente de factores conjunturais específicos e de características endógenas propícias. A reprodução desse desenvolvimento não se trata, por isso, de um processo linear, mas requer que se reunam condições,

---

<sup>93</sup> Neste ambiente, foram efectuados projectos de investimento a longo-prazo que não teriam, muito provavelmente, sido realizados numa economia com comércio e movimentos de capitais livres, porque

sendo a principal das quais a vontade generalizada para o desenvolvimento efectivo dos países.

A primeira das prescrições de Wade consiste na utilização de políticas nacionais para promover o investimento industrial dentro das fronteiras do país e canalizar mais investimento para indústrias cujo crescimento é importante para o crescimento económico futuro. O objectivo destas políticas não é a afectação eficiente dos recursos no sentido paretiano, como no caso do FMI/Banco Mundial, mas o crescimento e a inovação.

A segunda reporta à utilização de protecção para ajudar a criar um conjunto de indústrias internacionalmente competitivas. A protecção deve ser selectiva e orientado de acordo com e adequada à estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Se essa estratégia depender fortemente do comércio, deve-se dar prioridade às políticas de promoção de exportações. As exportações enfrentam menos restrições de procura do que o produto no geral; proporcionam um canal para a assistência técnica dos compradores; e permite maior margem para a utilização de trabalho do que o sector manufactureiro como um todo, ou as indústria de substituição de importações, em particular.

A quarta prescrição aponta para a necessidade de acolher as empresas multinacionais, mas sobretudo para o imperativo de as direccionar para a exportação. As multinacionais são uma importante fonte de tecnologia e conhecimento, mas deve-se evitar que a sua produção compita no mercado doméstico. «As empresas estrangeiras devem estar sob pressão para direccionar as suas vendas para a exportação e as suas compras de *inputs* para os fornecedores locais.» (p. 363).

A promoção de um sistema financeiro baseado em bancos, sob apertado controlo governamental, constitui uma condição preferível a um sistema baseado no mercado. Num sistema alicerçado nos bancos, em que as empresas dependam fortemente deles para obter financiamento, as preferências de crescimento de longo-prazo do governo ou dos directores dos bancos têm mais peso e, neste

contexto, o crédito pode ser mais barato, desde que orientado para o investimento produtivo.

A velocidade da liberalização é essencial para a adaptação da economia às novas regras do mercado. Neste campo recomenda que a liberalização financeira e do comércio seja efectuada de forma gradual, de acordo com uma sequência determinada.

A actuação do Estado deve ser melhorada, nomeadamente através da criação de organismo económico dentro do sistema burocrático central, cuja principal função política é a definição do perfil industrial e comercial da economia e o seu padrão de crescimento futuro. Neste caso, podemos citar como exemplo claro, o MITI no caso Japonês, organismo eminentemente económico e independente, congregando as maiores competências do país na análise de cenários e definição de políticas.

A oitava prescrição remete para a criação de instituições efectivas de autoridade política antes do sistema se democratizar. A actual condicionalidade do FMI/Banco Mundial ultrapassa os limites do económico, defendendo a democratização como pré-condição do crescimento. Contudo, sem existirem um conjunto de instituições que permitam garantir o controlo e a regulação do sistema, a democratização constitui apenas mais um factor de instabilidade ao facilitar a disputa pelos recursos. O desenvolvimento cria, ele próprio, a necessidade de democratização, e não o contrário, com a vantagem de permitir a criação das instituições necessária para a defesa dos direitos civis, económicos e políticos.

O desenvolvimento de instituições corporativas constitui outra condição, associada essencialmente à necessidade de encontrar pontos comuns e consenso nacionais, para que as políticas económicas nacionais adquiram a coerência necessária para atingir o sucesso. Uma estrutura corporativa para representar o conjunto dos principais grupos de interesse a nível económico – e também para canalizar as exigências propostas ao Estado – pode ajudar a assegurar a aceitação dos resultados negociados entre os diversos agentes.



A última prescrição remete para a realização de reformas graduais para criar a configuração institucional mais adequada a suportar as políticas industriais. A transição para uma economia de mercado livre ou de “mercado governado” necessita de se sustentar num quadro institucional complexo que a enquadre. A realização de reformas abruptas, que configurem um corte radical com o passado, sem a existência desse quadro, resultam apenas na incapacidade da economia de se adaptar com sucesso, como o demonstra esta tese no caso da indústria a Sul do Sara.

## **2.5. A adaptabilidade do modelo da Ásia Oriental à África Sub-Sahariana**

A replicação do modelo de desenvolvimento industrial asiático na África Sub-Sahariana constitui um desafio de difícil implementação. Desde logo, é necessário considerar um conjunto de factores específicos, que tornam o exemplo asiático na conjugação de factores únicos, já subejamente referidos.

A inexistência de um empresário autóctone industrial representa uma dessas limitações. O empresariado e a iniciativa existente na África Sub-Sahariana dedica-se maioritariamente às actividades mercantis e, inclusive, especulativas. Deste modo é indiscutível caberá sempre a um Estado forte impulsionar o processo produtivo e o crescimento económico.

Outro vector importante, que não deve ser descurado, remete-nos para as diferenças culturais que determinam o comportamento dos agentes económicos. As formas de organização da produção asiáticas dificilmente se adaptariam aos ‘tempos’ africanos, e a própria forma como é encarado o trabalho pelos asiáticos e africanos encontra divergências quase inultrapassáveis (Serra, 1994). O comportamento das famílias da Ásia Oriental e das famílias africanas face à poupança encontra diferenças fundamentais que constroem o processo de acumulação de capital, no sentido capitalista moderno, em África.

Contudo, provavelmente a questão mais importante está relacionada com a impossibilidade do mercado mundial absorver a produção de dezenas de países em desenvolvimento, da mesma forma que o fez com os países asiáticos. Os

países industrializados parecem agora menos dispostos e com menos capacidade económica, para não introduzirem práticas proteccionistas (principalmente através de barreiras não alfandegárias).

## Conclusões Finais

O presente trabalho de investigação permitiu identificar uma estagnação da indústria, em geral, e a transformadora (manufaturas), em particular, ou mesmo de uma desindustrialização, desde meados da década de 70, na África Sub-Sahariana. Este processo evidencia-se pelo decréscimo do valor acrescentado das manufaturas, pela redução progressiva do peso das manufaturas no PIB, pela queda da produção industrial e manufactureira e pela redução do emprego industrial.

Historicamente, a indústria tem desempenhado um papel central no processo de desenvolvimento das economias, constituindo o grande impulsionador do crescimento devido à congregação de características particulares, reconhecidas desde os primeiros economistas do desenvolvimento. Os seus efeitos de “ligação”, as externalidades que proporcionam, a possibilidade de criação de economias de escala e de especialização, e o papel de difusão do progresso tecnológico, tornam-na numa aposta necessária para os países em desenvolvimento e, em particular, para os países africanos.

As concepções teóricas do desenvolvimento sofreram evoluções desde a década de 50, mas a importância atribuída à indústria permaneceu sempre mais ou menos latente. As teorias estruturalistas, do início dos anos 50, reconheciam a indústria como o motor do desenvolvimento e a sua correspondente política económica de apoio à industrialização por substituição de importações, tinha nela o seu principal mecanismo de crescimento. O impulso desenvolvimentista deste período e que se arrasta até finais da década de 60, permitiu a criação de uma base industrial num elevado número de países em desenvolvimento, o que acarretou o crescimento do valor acrescentado e do peso das manufaturas no PIB.

À crise da dívida da década de 70 e aos constrangimentos internos e externos sofridos pelos países em desenvolvimento não vai ficar impune o substrato teórico, que até então animava a via industrializante de grande número

de países em desenvolvimento, nomeadamente os da África Sub-Sahariana. É o início da crise do modelo estruturalista, marcadamente keynesiano, dando origem ao ressurgimento do modelo neoclássico na definição das políticas de desenvolvimento. A supremacia assumida por este modelo teórico deve-se também ao facto de ser utilizado pelos organismos reguladores da economia mundial, nomeadamente as organizações de *Bretton Woods*, na definição das suas preferências em termos de políticas económicas.

O intensificar da crise durante a década de 80, originou o recurso por parte das economias endividadas àquelas organizações, enquanto suportes de financiamento do seu desenvolvimento. A cedência de empréstimos, a partir de meados da década de 80, passou a estar associada a um conjunto de recomendações de política económica que deveriam contribuir para a estabilização e o ajustamento estrutural dessas economias, ou seja, deveriam constituir os instrumentos adequados e necessários para reverter a situação de crise em que as economias se encontravam.

O que esta investigação permitiu identificar é que os modelos que constituem a base das medidas de estabilização e ajustamento estrutural, nomeadamente os modelos teóricos utilizados pelo FMI – o modelo de Polak – e pelo Banco Mundial – o modelo RMSM – parecem não ser adequados para responder a crises das economias em desenvolvimento. Efectivamente, as hipóteses e os pressupostos teóricos destes modelos não se coadunam com as estruturas económicas particulares dos países em desenvolvimento, nem com a racionalidade própria e específica dos agentes económicos. O quadro conceptual subjacente às políticas de estabilização e ajustamento é marcado por diversas inconsistências que fragilizam a obtenção dos resultados esperados.

A imposição dessa condicionalidade em termos de política económica transformou-se, efectivamente, na determinante do próprio desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento, desenhando a direcção da maioria das políticas desenvolvimentistas das décadas de 80 e 90.

Porém, durante este período, o desempenho industrial destas economias, que tinham sofrido um revés com a crise da dívida e os choques petrolíferos da

década de 70, não se alterou. Pelo contrário, num número bastante apreciável de casos, assistiu-se a um processo de declínio continuado dos principais indicadores industriais, que resultaram na estagnação ou desindustrialização das economias em desenvolvimento, nomeadamente da África Sub-Sahariana.

Este trabalho contribuiu para evidenciar que as políticas de estabilização e ajustamento estrutural constituíram factores responsáveis (nalguns casos o principal) por este processo de desindustrialização, pelo papel que desempenharam enquanto suporte das políticas desenvolvimentistas, marginalizando as políticas de fomento industrial, mas sobretudo pelas incoerências existentes entre os instrumentos económicos preconizados: por um lado, pelo seu carácter excessivamente austero e pelo privilégio de políticas contraccionistas; por outro, pela recomendação de políticas de liberalização dos mercados e desregulamentação excessivas. Esta conjugação teve como consequência a retracção da capacidade de resposta interna, ao expor inadvertidamente as estruturas industriais à competição externa, debelando assim a base industrial existente.

A própria actuação das organizações de *Bretton Woods* está marcada por incoerências. A dicotomia demonstrada pelo modelo neoclássico, ao polarizar Estado e Mercado, deve ser ultrapassada e o desenvolvimento industrial deve ser encaminhado para o primeiro plano nas políticas de desenvolvimento.

Como referem Lall e Latsch (1998), os mercados livres podem impor uma solução particular de uma imensidão de outras possíveis, mas a teoria não afirma que esse é o melhor resultado de todos os possíveis. Sob certas condições, a intervenção funciona e de forma muito efectiva: é necessário concentrar mais atenção nas condições sob as quais governos específicos podem efectuar tipos particulares de intervenção. Os governos podem produzir outros benefícios e quando o fazem correctamente eles podem ser muito superiores aos do mercado livre (p. 461).

De entre as experiências alternativas de desenvolvimento industrial bem sucedidas, a asiática tem prendido a atenção geral. O modelo asiático não poderá ser facilmente replicado nas economias africanas, mas o que ele permite

apreender, e que torna a sua intervenção essencialmente diferente de todas as outras, é a realização de uma análise consistente e coordenada dos problemas e oportunidades de indústrias particulares, num contexto de uma perspectiva de longo prazo de evolução económica e com um Estado que é suficientemente forte não só para produzir efeitos visíveis na economia, mas também a controlar a direcção desses efeitos (Wade, 1990, p. 343).

## BIBLIOGRAFIA

- ADAM, C.; CAVENDISH, W. e MISTRY, P. S. (1992)**, *Adjusting Privatization: case studies from developing Countries*, IRP.
- AFRICA SOUTH OF SAHARA**, Regional Survey of the World, 1991-2003.
- ALAWODE, A. e IKHIDE, S. (1997)**, "Why Should Financial Liberalization Induce Financial Crisis?", *Savings and Development*, N.º 3, XXI, pp. 261-272.
- AMSDEN, Alice (1989)**, *Asia's Next Giant*, Oxford University Press, New York.
- ANIN, T. E. (1987)**, *Essays on the Political Economy of Ghana*, Selwyn Publishers Ltd.
- BACHA, Edmar L. (1980)**, "Industrialization and Agricultural Development", in John CODY *et al.* (eds.), *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, London, Oxford Press, pp. 259-61, 263-66, 286-72, publicado em *MEIER (1989a)*.
- BALASSA, Bela (1980)**, *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*, Princeton University, International Finance Section, Essays in International Finance, n.º 141 (December 1980), pp. 4-11, in *MEIER (1989)*, p. 395.
- BALDWIN, R. E. (1969)**, "The Case Against Infant-Industry Tariff Protection," *Journal of Political Economy*, Maio-Junho.
- BANGURA, Y. (1991)**, "Structural Adjustment and De-Industrialization in Nigeria, 1986-1988", *Afrique et Development [Africa and Development]* 16(2) CORDESIA, pp. 1-32.
- BARKER, C. E.; BHAGAVAN, M. R.; MITSCHKE-COLLANDE, P. V.; WIELD, D. V. (1986)**, *African Industrialization: Technology and change in Tanzania*, Gower.
- BASU, A. e STEWART, F. (1995)**, "Structural Adjustment Policies and the Poor in Africa: An analysis of the 1980s", in STEWART (ed.) (1995), *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, Routledge.
- BIRD, Graham (2001)**, "IMF programs: do they work? Can they be made work better?", *World Development*, Vol. 29, N.º 11, pp. 1849-1865.
- BIRD, G. (1996)**, "Borrowing from the IMF: the policy implications of recent empirical research", *World Development*, Vol. 24, N.º 11, pp. 1753-60.
- BHUSHAN, Kul (1999)**, "The Industrialisation of Africa", *African Business*, Londres, Nov, pp. 8-10.
- BLAUG, Mark (1982)**, *The Methodology of Economics or How Economists Explain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CAMPBELL, Horace e STEIN, Howard (1992)**, *Tanzania and the IMF: The Dynamics of liberalization*, Westview Press.
- CAMPBELL, Bonnie K. e LOXLEY, John (1989)**, *Structural Adjustment in Africa*, MacMillan.
- CHENERY, Hollis (1986)**, "Growth and Transformation", in Chenery, Hollis; Robinson, Sherman; Syrquin, Moshe; *Industrialization and Growth*, Oxford University Press, New York, pp. 13-32, publicado em *MEIER (1989a)*.
- CHIU, Stephen e LUI, Tai-lok (1998)**, "The Role of the State in Economic Development", in THOMPSON, Graham (ed) (1998), *Economic Dynamism in the Asia-Pacific*, Routledge (in association with the Open University), Londres, pp. 137-161.
- CORBO, V.; FISCHER, S. e WEBB, S. (Eds) (1992)**, *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, World Bank.
- CORDEN, W. M. (1980)**, "Relationship between macro-economic and industrial policies", *World Economy*, Vol. 3, n.º 2, pp. 163-82.
- CORDEN, W. M. (1984)**, "Normative Theory of International Trade," in JONES, R. W.; KENEN, P. B. (ed), *Handbook of International Economics*, Vol. 1.

- CORNIA, Giovanni A. e HELLEINER, Gerald K. (1994)**, *From adjustment to development in Africa*, St. Martin's Press, Nova York.
- COUGHLIN, P. e IKIARA, G. (1988)**, *Industrialization in Kenya: in search of a strategy*, Heinemann Kenya, Nairobi.
- CULLIS, J. e JONES, P. (1997)**, *Public Finance and Public Choice*, 2.<sup>a</sup> Edição, Oxford University Press.
- CYPHER, J. e DIETZ, J. L. (1997)**, *The Process of Economic Development*, Routledge, Londres.
- DEGEFE, B. K. (1994)**, "An African Perspective on Long-Term Development in Sub-Saharan Africa", in *CORNIA et al. (1994)*.
- DEMERY, Lionel (1994)**, "Structural Adjustment: Its Origins, Rationale and Achievements", in *CORNIA et al. (1994)*.
- DIJKSTRA, A. G. (1996)**, "The impact of structural adjustment programs on manufacturing: lesson from Nicaragua", *World Development*, Vol. 24, nº3, pp. 533-547.
- DUNCAN, Alex e HOWELL, John (1992)**, *Structural Adjustment & the African Farmer*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- ENGBERG-PEDERSON, P.; GIBBON, P.; RAIKES, P. e UDSHOLT, L. (1996)**, *Limits of Adjustment in Africa: the effects of economic Liberalization 1986-94*, Center for Development Research, Copenhagen.
- ERB, Richard D (1986)**, "View from the Fund", in *HELLEINER (1986)*.
- FERREIRA, M. Ennes (1999)**, *A Indústria em Tempo de Guerra, Angola (1975-1991)*, Ed. Cosmos/IDN, Lisboa.
- FISHLOW, Albert (1994)**, "Economic development in the 1990s", *World Development*, Vol. 22, Iss.12, pg.1825, Dec.
- FORD, Neil (2002)**, "Manufacturing is the Key", *African Business*, Londres, Iss. 275, pp. 14-16, April.
- FORD, Neil (2002)**, "Strategic Changes on the Way", *African Business*, Londres, Iss. 275, p. 18, April.
- GDI (1985)**, *Structural Distortions and Adjustment Programmes in the Poor Countries of Africa*, GDI.
- GHAJ, Dharam (1991)**, *The IMF and the South: The social impact of crisis and adjustment*, Zed Books.
- GIBBON, P. (1998)**, "Structural Adjustment and Structural Change in Sub-Saharan Africa: Some provisional conclusions", *Development and Change*, Vol. 27, N.º 4, Oct..
- GRIFFITH-JONES, S. (1992)**, "Cross conditionality or the spread of obligatory adjustment: a review of the issues and questions for research", in RODRIGUEZ, E. e GRIFFITH-JONES, S., *Cross conditionality banking and third World debt*, Macmillan, Londres.
- GROUND, R. L. (1984)**, "Orthodox Adjustment Programmes in Latin America: A Critical Look at the Policies of the IMF," , *CEPAL Review*, 23, Agosto.
- HACCHE, Graham (1998)**, *Growth, trade and deindustrialisation*, International Monetary Fund (IMF), Washington.
- HAMMOUDA, Hakim ben (1999)**, *L'Economie Politique du Post-Ajustement*, Karthala, Paris.
- HARROD, R. F. (1939)**, "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, Vol. 49, pp. 14-33.
- HELLEINER, G. K. (1986)**, *Africa and the International Monetary Fund*, IMF, New York.
- HELLEINER, G. K. (1992)**, "Structural Adjustment and Long-Term Development in Sub-Saharan Africa," in *STEWART et al. (1992)*.



- HELLEINER, G. (1994)**, "From Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa: Consensus and Continuing Conflict", in *CORNIA et al. (1994)*.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958)**, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, pp. 100-4, 109-13, publicado em *MEIER (1989a)*.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1968)**, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXII, N.º 1, February, pp. 1-32.
- HODGSON, Geoffrey M. (1994)**, *Economia e Instituições*, Celta Editora, Oeiras.
- HOLLIS, M. e NELL, J. E. (1975)**, *O Homem Económico Racional: uma crítica filosófica da economia neoclássica*, Zahar Editores.
- HOPE, K. R. (2001)**, "Indigenous Small Enterprise Development in Africa: Growth and Impact of the Subterranean Economy", *The European Journal of Development Research*, Vol. 13, N.º 1, June, p. 30-46.
- HUGON, P. (1999)**, *Economia de África*, Vulgata, Lisboa.
- HUGON, P. (2000)**, "Os Empresários Africanos e a Análise Económica", in *ELLIS et FAURÉ (eds.) (2000)*, *Empresas e Empresários Africanos*, Vulgata, Lisboa.
- HUTCHFUL, Eboe (1987)**, *The IMF and Ghana: The Confidential Record*, Institute for American Alternatives, Zed Books Ltd.
- HUSAIN, I. e FARUQEE, R. (1994)**, *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, World Bank Regional and Sectorial Studies, Washington D.C..
- INGHAM, Barbara (1995)**, "The 'Pattern Approach' to Economic Development" (cap.), in INGHAM (ed.) (1995), *Economics and Development*, Londres, McGraw-Hill, pp. 76-87.
- INGHAM, Barbara (1995)**, "The Managed Economy" (cap.), in INGHAM (ed.) (1995), *Economic and Development*, Londres, McGraw-Hill, 1995, pp. 164-192.
- ISMAIL, B. e HORN, G. S. (1997)**, "The characteristics of and constraints facing the informal sector entrepreneur in a traditional coloured community," *Africa Insight*, Vol. 27, N.º 2.
- JALILIAN, Hossein e WEISS, John (2000)**, "De-industrialisation in Sub-Saharan Africa: Myth or Crises?", *Journal of African Economies*, Vol. 9, N.º 1, pp.24-43.
- JAMES, Jeffrey (1995)**, *The State, Technology and industrialisation in Africa*, St. Martin Press, Nova York.
- KAPLINSKY, Raphael (1999)**, "Trade Policy Reform and The Competitive Response in Kwazulu Natal Province, South Africa", *World Development*, Vol. 27, Iss.4, pg. 717, Apr..
- KAPUR, D. et al. (1997)**, *The World Bank: it's first half century, Volume I: History*, The Brookings, Washington.
- KILLICK, T. (1993)**, *The Adaptative Economy, Adjustment Policies in Small Low Income Countries*, EDI Development Studies, World Bank.
- KILLICK, Tony (1995)**, *IMF programs in developing countries: design and impact*, Routledge, Londres.
- KILLICK, Tony (1995)**, "Can the IMF help low-income countries? Experiences with its structural adjustment facilities", *World Economy*, Vol. 18, nº24, pp. 603-616.
- KINGHT, J. B. (1992)**, "Public Enterprises and Industrialisation in Africa", in *STEWART et al. (1992)*.
- KRUEGER, Anne O. (1990)**, "Import Substitution versus Export Promotion", in Philip KING (eds) (1990), *International Economics and International Economic Policy: A Reader*, McGraw-Hill.

- LALL, S.; Khanna, A. e Alikhani, I. (1987)**, “Determinants of manufactured Export performance in low-income Africa: Kenya and Tanzania”, *World Development*, Vol. 15, N.º 9, pp. 1219-1224.
- LALL, Sanjaya, (1992)**, “Structural Problems of African Industry”, in *STEWART et al (1992)*.
- LALL, Sanjaya (1992a)**, “Technological Capabilities and Industrialisation”, *World Development*, vol 20, N.º 2, pp. 165-186.
- LALL, Sanjaya (1995)**, “Structural Adjustment and African Industry”, *World Development*, Vol. 23, N.º 12, pp. 2019-2031.
- LALL, Sanjaya (1995a)**, *Governments and Industrialization: The Role of Policy Interventions*, UNIDO, Global Forum on Industry, New Delhi, India, 16-18 Outubro.
- LALL, Sanjaya e LATSCH, Wolfram (1998)**, “Import liberalization and Industrial Performance: the conceptual Underpinnings”, *Development and Change*, 29(3), July, pp. 437-65.
- LASSARERRE, Philippe et al (1999)**, “Asian Business Logic”, in *idem, Strategies for Asia-Pacific: Beyond the Crisis*, MacMillan, Londres, pp. 117-140.
- LAUTIER, B. (1994)**, *L'économie Informelle dans le Tiers Monde*, La Decouverte.
- LAWRENCE, Peter (2001)**, “Industrial Development and Policy in Africa: Issues of De-industrialisation and Development Strategy”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 38, pg. 191, Dec.
- LEITE, J. P. (1999)**, “A Guerra do Cajo e as Relações Moçambique India na Época pós Colonial”, *Doc. de Trabalho n.º 57*, CeSA, Lisboa.
- LEWIS, Sir A. (1950)**, “The Industrialization of The British East Indies,” *Caribbean Economic Review*, pp. 1, 6-7, 16-17, 38, publicado em *MEIER (1989a)*.
- LONDERO, Elio e TEITEL, Simon (1996)**, “Industrialisation and the Factor Content of Latin America Exports of Manufactures”, *The Journal of Development Studies*, Londres, Vol. 32, Iss. 4, pg. 281, Apr..
- LOXLEY, J. (1986)**, “Alternative Approaches to Stabilization in Africa,” in *HELLEINER (1986)*.
- MAHIEU, F.R. (1989)**, “Principes économiques et société africaine”, *Revue Tiers Monde*, XXX, 120, pp.725-751.
- MAHJOUB, Azzam (1990)**, *Adjustment or Delinking? The African Experience*, United Nations University Press.
- MANAKANI, Samba (1986)**, “Fund Conditionality and the SocioEconomic Situation in Africa”, in *HELLEINER (1986)*.
- MCCORMICK, Dorothy (2001)**, “Enterprise Clusters in Kenya: Urban production, upgrading strategies and joint action”, *Africa Insight*, Vol. 31, N.º1, Março, pp.3-11.
- MCKINNON, R. I. (1986)**, *Financial Liberalization in Retrospect: Interest Rate Policies in LDCs*, Center for Economic Policy Research Publication N.º 74, Stanford University, pp. 1-3, 5-9, publicado em *MEIER (1989a)*.
- MEIER, G. e BALDWIN, R. (1968)**, *Desenvolvimento Económico*, Editora Mestre Jou, São Paulo.
- MEIER, G. M. (1987)**, “Infant Industry”, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
- MEIER, Gerald M. e STEEL, William F. (1989)**, *Industrial adjustment in Sub-Saharan Africa*, EDI, World Bank, Oxford U.P.
- MEIER, G. M. (1989a)**, *Leading Issues in Economic Development*, 5ª Edição, Oxford University Press, New York.
- MENGISTEAB, Kidane e LOGAN, B. Ikubolajeh (1995)**, *Beyond Economic Liberalization in Africa: Structural Adjustment and Alternatives*, Zed Book Ltd.

- MICHAELY, M. (1989)**, “Steps of Trade Liberalization”, in *MEIER e STEEL (1989)*.
- MOSLEY, P.; HARRIGAN, J. e TOYE, J. (1991)**, *Aid and Power: The World Bank & Policy based Lending*, VOL 1 e 2(case studies), Routledge, Londres.
- MOSLEY, P. e WEEKS, J. (1993)**, “Has recovery begun? Africa’s adjustment in the 1980’s revisited”, *World Development*, Vol. 21, N. ° 10, pp. 1583-1606.
- MOSLEY, P.; SUBASAT, T. e WEEKS, J. (1995)**, “Assessing Adjustment in Africa”, *World Development*, Vol. 23, n°9, pp. 1459-1473.
- MURATA, Yasusada (2002)**, “Rural-urban interdependence and industrialization”, *Journal of Development Economics*, Amsterdam, Vol. 68, Iss. 1, pp. 1-34, Jun..
- NABLI, Mustapha e NUGENT, Jeffrey (1989)**, “The New Institutional Economics and Its Applicability to Development”, *World Development*, Vol. 17, N. ° 9, pp. 1333-1347.
- NAJMABADI, Farrokh e LALL, Sanjaya (1995)**, *Developing Industrial Technology: Lessons for Policy and Practice*, OED, World Bank.
- NEPAD (2001)**, *A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África*, Abuja, Nigéria, Outubro de 2001, visto em [www.mapstrategy.com](http://www.mapstrategy.com).
- NOORBAKHS, F. e PALONI, A. (1999)**, “Structural Adjustment Programs and Industry in Sub-Saharan Africa: Restructuring or De-industrialization?”, *The Journal of Development Areas*, 33, pp. 549-580.
- NZIRAMASANGA, Mudziviri (1995)**, *Formulating industrial policy in Africa: 2000 and beyond*, UNIDO, Global Forum on Industry, New Delhi, India, 16-18 Outubro.
- OJO, Oladeji (1994)**, “Beyond Structural Adjustment Policies for Sustainable Growth and Development”, in *CORNIA et al. (1994)*.
- ONIMODE, Bade (1989)**, *The IMF, the World Bank and The African Debt: The Economic Impact*, Vol. 1, The Institute for African Alternatives.
- OPPENHEIMER, Jochen (1991)**, *A Interdisciplinabilidade na Ciência Económica: Para um projecto de renovação*, Actas das Primeiras Jornadas Científico-Pedagógicas do ISEG, pp. 206-221.
- OUATTARA, Alassane D. (1986)**, “Design, Implementation and Adequacy of Fund Programs in Africa”, in *HELLEINER (1986)*.
- PEARCE, Ute (2000)**, “Deindustrialisation and the Social and Economic Sustainability Nexus in Developing Countries: Cross-Country Evidence on Productivity and Employment”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, pp. 66-100, Apr..
- PROENÇA, Carlos Srangreman (1991)**, *Políticas Económicas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural na África Subsaariana*, Departamento de Economia do ISEG/UTL, 22/Outubro.
- QUARCO, Philip (1990)**, “Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa: Evolution of Approaches”, *African Development Review*, Vol. 2, n°2, Dec..
- RANDEL, J.; GERMAN, T. e EWING, D. (eds) (2002)**, *Reality of Aid 2002: An Independent Review of Poverty Reduction and International Development Assistance*, IBON Fundation, Manila.
- RIDELL, Roger C. (1990)**, *Manufacturing Africa: Performance & Prospect of Seven Countries in Sub-Saharan Africa*, Overseas Development Institute (ODI).
- ROBYN, Ghislain (2001)**, *Aspects of Marginalization: Growth, Industry and Trade of the least Developed Countries*, Discussion Paper N°1, UNIDO, May.
- RODRIK, D. (1990)**, “How should structural Adjustment Programs be Designed?”, *World Development*, Vol.18, n. ° 7, pp.933-947.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1943)**, “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, pp. 204-7; “Notes from the ‘Big Push’,” in Howard S. Ellis (ed.) (1961), *Economic Development for Latin America*, Macmillan

and Co. Ltd.; St. Martin's Press, New York, pp. 57-58, 60-62, 65-66, publicado em *MEIER (1989a)*.

**ROWTHORN, R. e RAMASWAMY, R. (1997)**, *Desindustrialization: Causes and Implications*, IMF, Research Department, Abril.

**SACHIKONYE, L. M. (1999)**, "Restructuring or De-Industrializing? Zimbabwe's Textile and Metal Industries under Structural Adjustment", *Research Report N.º 110*, Nordiska Afrikainstitute, Uppsala.

**SADER, Frank (1999)**, "Attracting Foreign direct Investment into Infrastructure: Why is it so Difficult?", *Occasional Paper*, FIAS, World Bank.

**SAITOTI, G. (1986)**, "A View from Africa", in *HELLEINER (1986)*.

**SANUSI, J. O. (1986)**, "African Economic Desiquilibria and International Monetary System", in *HELLEINER (1986)*.

**SARKAR, P. and SINGER, H. W. (1991)**, "Manufactures exports of developing countries and their terms of trade since 1965", *World Development*, Vol. 19, N.º 4, pp. 333-40.

**SCHATZ, S. (1994)**, "Structural Adjustment in Africa: A Failing Grade So Far," *The Journal of Modern African Studies* 34(4), pp. 679-92.

**SCHATZ, S. (1996)**, "The World Bank's Fundamental Mis-Conception in Africa," *The Journal of Modern African Studies* 34(2), pp. 239-47.

**SEKKAT, Khalid; VAROUDAKIS, Aristomene (2002)**, "The impact of trade and exchange-rate policy reforms on north african manufactured exports", *Development Policy Review*, 20(2), pp. 177-189.

**SCHMITZ, Hubert e MUSYCK, Bernard (1994)**, "Industrial Districts in Europe: Policy Lessons For Developing Countries?", *World Development*, Vol. 22, nº6, pp. 889-910.

**SCHIMTZ, Hubert (1984)**, "Industrialisation Strategies in Less Developed Countries: Some Lessons of Historical Experience," in KAPLINSKY, R. (ed.), *Third World Industrialization in the 1980*, Frank Cass, London.

**SERRA, António M. de A. (1994)**, "O(s) Modelo(s) de Desenvolvimento da Ásia Oriental e a África Subsaariana", *Brief Papers n.º1/94*, CEsa, Lisboa.

**SERRA, António M. de A. (2002)**, *Políticas Económicas de Desenvolvimento*, Cap. 6 – *O problema da dívida externa: origens, evolução e busca de uma solução*, Apontamentos do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

**SERRA, António M. de A. (2002)**, *Políticas Económicas de Desenvolvimento*, Cap. 9 – *Os Programas de Ajustamento: Características, resultados e críticas*, Apontamentos do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional, 2002.

**SINGH, Ajit (1994)**, "Openness and the market friendly approach to development: Learning the right lessons from development experience", *World Development*, Vol. 22, Iss.12, pg. 1811, Dec.

**SODERBOM, Mans**, "What drives manufacturing exports in Africa? Evidence from Ghana, Kenya and Zimbabwe", *Working Paper N.º2*, CSAE-UNIDO, University of Oxford.

**SODERBOM, Mans e TEAL, Francis**, "Are African Manufacturing Firms Really Inefficient? Evidence from Firm-Level Panel Data", *Working Paper N.º6*, CSAE-UNIDO, University of Oxford.

**STEIN, Howard (1992)**, "Deindustrialisation, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa", *World Development*, Vol. 20, N.º 1, pp. 83-95.

**STEIN, Howard (1994)**, "The World Bank and the Application of Asian Industrial Policy to Africa: Theoretic considerations", *Journal of International Development*, Vol. 6, N.º 3.

- STEIN, Howard (1994a)**, "Theories of Institutions and Economic Reform in Africa", *World Development*, Vol. 22, N. ° 12, pp. 1833-1849.
- STEIN, Howard (1995)**, *Asian Industrialization and Africa: Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment*, St. Martin's Press, Nova York.
- STEIN, Howard e NISSANKE, M. (1999)**, "Structural Adjustment and the African Crisis: A Theoretical Appraisal", *Eastern Economic Journal*, Vol. 25, n°4, Fall.
- STEIN, H. e NAFZIGER, W. (1991)**, "Structural Adjustment, Human Needs and the World Bank Agenda", *Journal of Modern African Studies*, Vol. XXIV, N. ° 1, Março.
- STEWART, F.; LALL, S.; WANGWE, S. (1992)**, *Alternative Development Strategies in Africa*, St Martins Press, Nova York.
- STEWART, F. e BAFACHAWA, M. (1992)**, "Rural Industries and Rural Linkages in Sub-Saharam Africa: A Survey", in *STEWART et al. (1992)*.
- STREETEN, Paul (1982)**, "A Cool Look at 'Outward-looking' Strategies for Development", *The World Economy*, Vol. 5, N.° 2, pp. 159-170.
- TARP, Finn (1993)**, *Stabilisation and Adjustment, Macroeconomic Framework for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*, Routledge, Londres.
- TEITEL, S. e THOUMI, E. (1986)**, "From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Export Experience of Argentina and Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.34, No.3, pp.455-90.
- TEWARI, Meenu (1998)**, "Intersectoral linkages and the role of the state in shaping the conditions of industrial accumulation: A study of Ludhiana's manufacturing industry", *World Development*, Vol. 26, Iss. 8, pp. 1387-1411, Aug..
- TODARO, M. (1994)**, *Economics and Development*, 5º Edição, Longman, Nova Iorque.
- TOYE, John (1993)**, *Dilemmas of development*, Second Edition, Blackwell, Oxford.
- TOYE, John (1995)**, "The New Institutional Economics and Its Applications for Development Theory", in *HARRISS, John e LEWIS, Colin (eds) (1995), The New Institutional Economics and The Third World Development*, Routledge, Londres, pp. 49-68.
- TYBOUT, James R. (2000)**, "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do and Why?", *Journal of Economic Literature*, Nashville, Vol. 38, Iss. 1, pg. 11, March.
- VAN DE LAAR, Aart (1980)**, *The World Bank and the Poor*, Institute of Social Studies, Series on the Development of Societies, Vol. VI.
- VARIAN, Hal R. (1992)**, *Microeconomic Analysis*, 3º Edição, Norton, 1992.
- WADE, Robert (1990)**, *Governing the market*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- WADE, Robert (1996)**, "Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective", *New Left Review*, N.° 217, pp. 3-37.
- WALTHER, M. e UNMÜSSIG, B. (2001)**, "The New IMF 'Focus on Poverty': Are Hopes Warranted?", *World Economy, Ecology and Development (WEED)*, Germany, in [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)
- WEISMAN, S. (1990)**, "Structural Adjustment in Africa: Insights from the Experience of Ghana and Senegal", *World Development*, Vol. 18, n°12, pp. 1621-34.
- WEISS, John (1993)**, *Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence*, Routledge.
- WHITE, H. (1996)**, "Adjustment in Africa: A Review Article", *Development and Change*, Vol. 27, n° 4, pp. 785-816.
- WHITESIDE, Alan W. (1989)**, *Industrialization and Investment Incentives in Southern Africa*, University of Natal Press.

- WORLD BANK (1990)**, *Africa Sub-Saariana: Da Crise ao Crescimento Sustentável – Estudo de uma Perspectiva de Longo Prazo*, World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (1992)**, *Report on Adjustment Lending II: Policies to the Recovery of Growth*, World Bank.
- WORLD BANK (1993)**, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1994)**, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, World Bank, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1997)**, *The Private sector and Development: Five case studies*, IFC, World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (2002)**, *2002 World Development Indicators CD-ROM*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.
- UNCTAD (1999)**, *Trade and Development Report - 1999*, UNCTAD, Nações Unidas, New York and Geneva.
- UNCTAD (2001)**, *Economic Performance in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2002)**, *Trade and Development Report, 2002: Developing countries in the world trade*, UNCTAD, Nações Unidas, New York and Geneva.
- UNCTAD (2002a)**, *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*, UNCTAD, Nações Unidas, New York and Geneva.
- UNIDO (1979)**, *World Industry Since 1960: Progress and Prospects*, UNIDO, United Nations, New York.
- UNIDO (1979)**, *Industrial 2000: New Perspectives*, UNIDO, New York.
- UNIDO (1994)**, “Reorientating industry in Sub-Saharan Africa”, Chapter VII in *The Globalization of Industry: Implications for developing countries beyond 2000*, Viena, December.
- UNIDO (1995)**, *State of World Industry and Outlook for the Post-2000 Period*, UNIDO, Nações Unidas, Global Forum on Industry, Nova Deli, Índia, 16-18 Outubro.
- UNIDO (1995a)**, *Industrialization in Developing Countries: The Challenge of Employment and Social Integration*, UNIDO, Nações Unidas, Global Forum on Industry, New Delhi, 16-18 Outubro.
- UNIDO (1997)**, *Industrial Development: Global Report 1997*, UNIDO, Nações Unidas, Oxford University Press.
- UNIDO (2000)**, *Industry and Trade in a Global Economy With Special Reference to Sub-Saharan Africa*, UNIDO, New York.
- UNIDO (2001)**, *Building Productive Capacity for Poverty Alleviation in Least Developed Countries: The role of Industry*, UNIDO, New York.
- UNIDO (2002)**, *International Yearbook of Industrial Statistics 2002*, UNIDO, Viena.
- UNITED NATIONS (2000)**, *African Industry 2000: The Challenge of going global*, United Nations, New York and Geneva.
- UNIDO (2002)**, *Country Statistics*, Statistic Section, UNIDO, visto em [www.unido.org](http://www.unido.org)
- ZULU, Justin B.; NSOULI, Saleh M. (1985)**, *Adjustment Programs in Africa: The Recent Experience*, IMF, Washington D.C..